

WIRTSCHAFTSLENKUNG UND TARIFAUTONOMIE

(Zur Frage der Bindung der tariflichen
Lohnfestsetzung an das „gesamtwirt-
schaftliche Gleichgewicht“)

Dissertation, vorgelegt der Rechts- und Wirtschafts-
wissenschaftlichen Fakultät der Johannes Gutenberg-
Universität in Mainz zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechtswissenschaft (Dr. jur.)

von

GÜNTER ROHDE

aus München

1973

WIRTSCHAFTSLENKUNG UND TARIFAUTONOMIE

**(Zur Frage der Bindung der tariflichen
Lohnfestsetzung an das „gesamtwirt-
schaftliche Gleichgewicht“)**

Dissertation, vorgelegt der Rechts- und Wirtschafts-
wissenschaftlichen Fakultät der Johannes Gutenberg-
Universität in Mainz zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechtswissenschaft (Dr. jur.)

von

GÜNTER ROHDE

aus München

WIRTSCHAFTSLEHRUNG UND FABRIKATION

Die Fabrikation der Waren ist ein
wesentlicher Bestandteil der
Wirtschaftslehre.



Referent: Professor Dr. jur. Otto Mühl

Korreferent: Professor Dr. jur. Alfons Kraft

Tag der mündlichen Prüfung: 25. Juni 1973

Inhaltsübersicht

<u>EINLEITUNG</u>	1
I. Zur Geschichte der Wirtschaftslenkung	1
II. Gesamtwirtschaftlich orientierte Wirtschaftslenkung und koalitionsmäßige Lohngestaltung	3
III. Problemstellung und Gang der Untersuchung	7
1. Problemstellung	7
2. Gang der Untersuchung	11
<u>1. TEIL: Grundlagen</u>	12
I. Der Begriff der Tarifautonomie	12
II. Begriff und Grenzen der Wirtschaftslenkung	16
III. Einteilung der Wirtschaftslenkungsmittel	21
1. Vorbemerkung	21
2. Einteilung nach der Rechtseinwirkung - Indirekte und imperative Wirtschaftslenkung	22
3. Indirekte Wirtschaftslenkung durch Globalsteuerung	25
4. Indirekte Wirtschaftslenkung am Beispiel der "Konzertierten Aktion" (§ 3 StabG)	29
a) Die Aufgabe der "Konzertierten Aktion"	29
b) Stellungnahme	32
5. Indirekte Wirtschaftslenkung mit direkten Folgen	36
IV. Zusammenfassung	40

2. TEIL:	Verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft und Wirtschaftslenkung	41
§ 1	Die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft	42
I.	Der Begriff der "Wirtschaftsverfassung"	42
II.	Der Begriff der "verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft"	44
III.	Die Wirtschaftsordnung	47
IV.	Wirtschaftspolitische Zielsetzungen des Grundgesetzes	50
1.	Vorbemerkung	50
2.	Keine Festlegung auf ein bestimmtes Wirtschaftssystem durch das Grund- gesetz	51
V.	Die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft	56
1.	Die Aufgabe der Grundrechte in der Wirtschaftsordnung	56
2.	Die Aussagen des Grundgesetzes zur Wirtschaftsordnung (Art. 2 Abs. 1, 12, 14 GG)	58
3.	Die Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 GG)	60
4.	Die Staatszielbestimmungen	61
a)	Bedeutung	61
b)	Das Sozialstaatsprinzip	63
c)	Die Staatszielbestimmung des "gesamtwirtschaftlichen Gleich- gewichts" (Art. 109 Abs. 2 GG, § 1 StabG)	68
d)	Die Tarifautonomie innerhalb der Grundrechte und Staatszielbestim- mungen	70
VI.	Zusammenfassung	72

§ 2	<u>Wirtschaftslenkung - Verfassungsrechtliche Lenkungsermächtigungen</u>	73
I.	Vorbemerkung	73
II.	Sozialstaatliche Lenkungsermächtigung	75
	1. Vorbemerkung	75
	2. Konkretisierung der Sozialstaatsklausel	77
	3. Sozialstaatliche Wirtschaftslenkungs- verpflichtung und -ermächtigung	80
	4. Zusammenfassung	83
III.	Gesamtwirtschaftliche Lenkungsermächtigung (Art. 109 GG)	83
IV.	Lenkungsermächtigung aus Art. 74 GG	85
	1. Vorbemerkung	85
	2. Ermächtigungen aus Art. 74 Nr. 11 und Nr. 12 GG	85
§ 3	<u>Zusammenfassung</u>	88

3. TEIL:	Gegenstand, Inhalt und Grenzen der Tarifautonomie	89
----------	--	----

§ 1	<u>Gegenstand der Tarifautonomie - Koalitionsmäßige Rechtssetzungskompetenz</u>	89
I.	Vorbemerkung	89
II.	Das Subsidiaritätsprinzip	91

III.	Verfassungsrechtlicher Zuständigkeitsanspruch der Tarifpartner?	94
1.	Ableitung der tariflichen Rechtssetzungsmacht	95
a)	Lehren über die Rechtsgrundlage tariflicher Rechtssetzungsmacht	95
aa)	Dem Staat vorgegebene Tarifautonomie	95
ab)	Verfassungsunmittelbare Autonomie	97
ac)	Vom Staat übertragene Rechtssetzungsmacht	98
b)	Stellungnahme	99
2.	Das Problem einer verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung Staat / Tarifpartner	100
a)	Vorbemerkung	101
b)	Art. 9 Abs. 3 GG als objektive Zuständigkeitsnorm?	102
ba)	Die Lehre von der "sozialen Selbstverwaltung"	103
bb)	Die Lehre vom "demokratischen Koalitionsmandat"	104
bc)	Stellungnahme	105
IV.	Zusammenfassung	110
§ 2	<u>Inhalt und Grenzen der Tarifautonomie</u>	111
I.	Vorbemerkung	111
1.	Art. 9 Abs. 3 GG als funktionales Freiheitsrecht	111
2.	Der Kernbereichs-Begriff	115

II.	Staatliche Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen und Kernbereichsschutz	116
1.	Vorbemerkung	116
2.	Schutz eines Kernbereichs koalitionsmäßiger Handlungsfreiheit und Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers	117
III.	Die Grenzen der Tarifautonomie	119
1.	Notwendigkeit der Grenzziehung	119
a)	Das Problem der inneren Stabilität	119
b)	Das Gegengewichtsprinzip	120
c)	Stellungnahme	123
ca)	Vorbemerkung	123
cb)	Gesamtwirtschaftliche Wirkungen tariflicher Vereinbarungen und Gegengewichtsprinzip	124
2.	Die Grenzen der Tarifautonomie	127
a)	Das Schutzprinzip als Grenze	128
b)	Die Ordnungsfunktion als Grenze	130
ba)	Die Ordnungsfunktion	130
bb)	Die Ordnungsfunktion als Grenze	131
c)	Fehlende Legitimation als Grenze	134
ca)	Erfordernis der Legitimation gegenüber den Normenunterworfenen	134
cb)	Legitimationserfordernis gegenüber der Allgemeinheit?	136
d)	Die Sozialpflichtigkeit als Grenze	138
IV.	Zusammenfassung	142

4. TEIL:	"Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht" und tarifliche Regelungsbefugnis	143
§ 1	"Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht" und Bindung der tariflichen Regelungs- befugnis an das Allgemeinwohl	143
	Vorbemerkung	143
I.	Zur Problematik des Begriffs des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts"	143
II.	Die Bindung der tariflichen Regelungs- befugnis an das "Allgemeinwohl"	146
	1. Überblick über den Stand der Ansichten	147
	2. Stellungnahme	153
III.	Zur Problematik des Begriffs des (öffentlichen) Interesses	155
IV.	Zur Problematik der Konkretisierung des Allgemeinwohls	157
	1. Das Allgemeinwohl als ein konkreti- sierungsbedürftiges und konkretisie- rungsfähiges Rechtsgut	158
	2. Das Verhältnis der Grundrechte zum Allgemeinwohl	160
	3. Richtpunkte zur Konkretisierung des Allgemeinwohls	162

§ 2	Die Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das konkretisierte Allgemeinwohl des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts"	164
I.	Gemeinwohlkonkretisierung aus wirtschaftlichen (Gesamt-)Interessen	165
II.	Gesamtwirtschaftliche Ziele und Gemeinwohlbegriff	166
§ 3	<u>Zusammenfassung</u>	168
5. TEIL:	Möglichkeiten der wirtschaftslenkenden Beeinflussung der tariflichen Regelungsbefugnis	169
	Vorbemerkung	169
§ 1	Möglichkeiten der wirtschaftslenkenden Beeinflussung der tariflichen Regelungsbefugnis de lege lata	169
I.	Vorbemerkung	169
II.	Die Einschaltung der Gerichte	171
1.	Orientierungsdaten als Judiziabilitätsmaßstäbe?	171
2.	Gemeinwohlschädliche Arbeitskämpfe als sozialinadäquates Verhalten?	173
3.	Gemeinwohlschädliche Tarifverträge als sittenwidrige Rechtsgeschäfte?	175

§ 2	Möglichkeiten der wirtschaftslenkenden Beeinflussung der tariflichen Regelungs- befugnis de lege ferenda - Notwendigkeit und Geeignetheit staat- licher Lenkungsmaßnahmen	177
I.	Abstufung möglicher Lenkungsmaßnahmen nach der Intensität der Einschränkung der Tarif- autonomie	177
II.	Notwendigkeit gesetzlicher Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung	178
III.	Geeignetheit gesetzlicher Bindung der tarif- lichen Lohnfestsetzung	180
§ 3	Die Zulässigkeit der wirtschaftslenkenden Beeinflussung der tariflichen Regelungsbe- fugnis durch imperative Lenkungsmaßnahmen	182
I.	Die Zulässigkeit staatlicher Lohnfest- setzung	182
II.	Die Zulässigkeit einer Bindung der tarif- lichen Lohnfestsetzung an "Toleranzgrenzen"	183
1.	Vereinbarkeit mit der verfassungsrecht- lichen Ordnung der Wirtschaft?	184
2.	Eingriff in den Kernbereich verbands- mäßiger Lohngestaltung?	185
3.	Eingriff in die Garantie des Koalitions- wohls?	190
III.	Die Zulässigkeit der gesetzlichen Einfüh- rung eines staatlichen Widerspruchs- oder Genehmigungsrechts	192
IV.	Die Zulässigkeit der gesetzlichen Einführung einer "verbindlichen Konzertierte Aktion"	194
§ 4	<u>Zusammenfassung</u>	198
	<u>ZUSAMMENFASSUNG</u>	200

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Abs.
AcP	Archiv für civilistische Praxis
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AP	Nachschlagewerk des Bundesarbeits- gerichts - Arbeitsrechtliche Praxis
Arbeitgeber	Der Arbeitgeber (Zeitschrift)
Arbeitskammer	Die Arbeitskammer (Zeitschrift)
Art.	Artikel
AuR	Arbeit und Recht, Zeitschrift für Arbeitsrechtspraxis
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesarbeitsgerichts
BB	Der Betriebsberater (Zeitschrift)
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund ..
Diss	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
f, ff.	folgende
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschrän- kungen vom 27.7.1957
h.L.	herrschende Lehre
i.S.	im Sinne
JArbR	Das Arbeitsrecht der Gegenwart, Jahrbuch für das gesamte Arbeits- recht und die Arbeitsgerichts- barkeit
JZ	Juristische Zeitung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
LAG	Landesarbeitsgericht
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitung)
ProVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
Rspr.	Rechtsprechung

s.	siehe
S.	Seite
Schriftenreihe Speyer	Schriftenreihe der Hochschule Speyer
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.7.1967
TVG	Tarifvertragsgesetz vom 9.4.1949
u.	und
v.	vom, von
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WV	Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919
ZAS	Zeitschrift für Arbeitsrecht und Sozialrecht (österreichische Zeit- schrift)
z.B.	zum Beispiel
ZFA	Zeitschrift für Arbeitsrecht (Zeitschrift)
Z.	Ziffer
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht

Literaturverzeichnis

- Zitierweise Die verwendete Literatur wird mit dem Namen des Verfassers gekennzeichnet. Der Übersicht halber wird anstelle des vollen Titels das im Titel unterstrichene Wort zitiert.
- Adomeit, Klaus Rechtsquellenfragen im Arbeitsrecht, 1969.
- Arndt, Helmut (Hrsg.) Lohnpolitik und Einkommensverteilung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 51 (1969).
- Badura, Peter Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, in: AöR, Bd. 92 (1967), S. 382 ff; auch in: Scheuner, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, S. 593 ff.
- Ballerstedt, Kurt Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Bettermann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, Bd. III, 1. Hbd., (1958), S. 1 ff.
- Bartholomeyczik, Horst Äquivalenzprinzip, Waffengleichheit und Gegengewichtsprinzip in der modernen Rechtsentwicklung, in: AcP, Bd. 166 (1966), S. 30 ff.
- Baumann, Johannes Bericht über die Diskussionsbeiträge, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 36. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1968, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39 (1968), S. 149 ff.

- Benda, Ernst Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, in: NJW 1967, 849 ff.
- Benda, Ernst Industrielle Herrschaft und sozialer Staat. Wirtschaftsmacht von Großunternehmen als gesellschaftspolitisches Problem, 1966.
- Biedenkopf, Kurt Unternehmer und Gewerkschaft im Recht der Vereinigten Staaten von Amerika. Eine arbeitsrechtliche Studie, 1961.
- Biedenkopf, Kurt Grenzen der Tarifautonomie, 1964.
- Biedenkopf, Kurt Rechtsfragen der konzertierten Aktion, in: BB 1968, S. 1005 ff.
- Biedenkopf, Kurt Mitbestimmung im Unternehmen (Zum Bericht der "Mitbestimmungskommission"), in: RdA 1970, S. 129 ff.
- Biedenkopf, Kurt Wirtschaftsordnung ist Rechtsordnung!, in: Die Freiheit erhalten!, Protokolle Wirtschaftstag der CDU/CSU 1969, S. 30 ff.
- Böhm, Franz Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 153/154, 1950.
- Briefs, Goetz Gewerkschaftsprobleme in unserer Zeit, 1968.
- Briefs, Goetz Art. Gewerkschaften (I), in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. IV (1965), S. 545 ff
- Brox, Hans; Rüthers, Bernd Arbeitskampfrecht, 1965.
- Bulla, Gustav-Adolf Soziale Selbstverantwortung der Sozialpartner als Rechtsprinzip, in: Festschrift für H.C. Nipperdey, Bd. II (1965), S. 79 ff.
- Busch-Lüty, Christiane Gesamtwirtschaftliche Lohnpolitik. Veröffentlichungen der List-Gesellschaft e.V., Bd. 38, 1964.

- Dagtoglou, Prodromos Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, 1964.
- Dicke, Detlev Christian Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung in Italien und der Bundesrepublik Deutschland. (Res Publica, Bd. 22), 1969.
- Dietz, Rudolf Die Koalitionsfreiheit, in: Bettermann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, Bd. III, 1. Hbd. (1958), S. 417 ff.
- Dürig, Günter Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, in: Scheuner, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, S. 161 ff; auch in: JZ 1953, S. 193 ff.
- Dürig, Günter Art. 2 GG und die polizeiliche Generalermächtigung, in: AöR, Bd. 79, S. 57 ff.
- Ehmke, Horst Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung, 1961.
- Ehmke, Horst "Staat" und "Gesellschaft" als verfassungstheoretisches Problem, in: Festgabe für Rudolf Smend (1962), S. 23 ff.
- Eichler, Wolfgang Tarifaautonomie in der Diskussion, in: Der Arbeitgeber, 1969, Heft 12 S. 431.
- Eucken, Walter Grundlagen der Nationalökonomie, 7. Auflage, 1959.
- Forsthoff, Ernst Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: VVDStRL, Heft 12 (1954), S. 8 ff.
- Forsthoff, Ernst Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, 1971.
- Fraenkel, Ernst Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: Rausch, Heinz (Hrsg.), Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung (1968), S. 330 ff.

- Friauf, Karl Heinrich Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, in: VVDStRL 27 (1969), S. 1 ff.
- Friauf, Karl Heinrich Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Bd. 325/326 (1966).
- Galperin, Hans Die Stellung der Gewerkschaften im Staatsgefüge, 1970.
- Galperin, Hans Die autonome Rechtsetzung im Arbeitsrecht, in: Festschrift für Erich Molitor, (1962), S. 143 ff.
- Gerber, Hans Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes, in: AöR Bd. 81 (1956), S. 1 ff.
- Gerfin, Harald Ausmaß und Wirkung der Lohndrift, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 51 (1968), S. 472 ff.
- Gördel, Karl-Joseph;
Schöpf, Maria Antwort auf Biedenkopf, in: Der Volkswirt, 1968, Nr. 31, S. 23 ff.
- Gygi, Fritz Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Kaiser, Planung II, S. 113 ff.
- Häberle, Peter Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, 1962.
- Häberle, Peter Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 1970.
- Häberle, Peter "Gemeinwohljudikatur" und Bundesverfassungsgericht. Öffentliche Interessen, Wohl der Allgemeinheit in der Rechtsprechung des BVerfG, in: AöR, Bd. 95 (1970), S. 86 ff, 260 ff.

- Hamann, Andreas;
Lenz, Helmut Das Grundgesetz für die Bundes-
republik Deutschland vom
23. Mai 1949, 4. Auflage 1971.
- Hamann, Andreas Rechtsstaat und Wirtschaftslen-
kung (Recht der Wirtschaftslen-
kung, Bd. I), 1953.
- Hartwich, Hans-Hermann Sozialstaatspostulat und gesell-
schaftlicher status quo, 1970.
- Henke, Wilhelm Das Recht der politischen Parteien,
1964.
- Herschel, Wilhelm Buchbesprechung, Werner Weber,
Koalitionsfreiheit und Tarifau-
tonomie als Verfassungsproblem,
in: RdA 1967, S. 71 f.
- Herschel, Wilhelm Zur Rechtsnatur der Allgemein-
verbindlicherklärung von Tarif-
verträgen, in: Festschrift für
Walter Bogs (1959), S. 125 ff.
- Herzog, Roman Allgemeine Staatslehre, 1970.
- Hesse, Konrad Grundzüge des Verfassungsrechts
der Bundesrepublik Deutschland,
3. Auflage 1969.
- Heymann, Ernst Die Rechtsformen der militärischen
Kriegswirtschaft als Grundlage des
neuen deutschen Industrierechts,
1921.
- Hockel, Moers "Gefährdung" und "Störung des
gesamtwirtschaftlichen Gleichge-
wichts" im Grundgesetz und im
Stabilitätsgesetz, in: BB 1970,
S. 1032 ff.
- Hoppmann, Erich (Hrsg) Konzertierte Aktion. Kritische
Beiträge zu einem Experiment,
1971.
- Hoppmann, Erich Konzertierte Aktion und der "Rah-
men der marktwirtschaftlichen
Ordnung", in: Hoppmann, Konzer-
tierte Aktion, S. 265 ff.

- Huber, Ernst Rudolf Der Streit um das Wirtschafts-
verfassungsrecht, in: DÖV 1956,
S. 97 ff, 135 ff, 172 ff, 200 ff.
- Huber, Ernst Rudolf Grundgesetz und wirtschaftliche
Mitbestimmung, 1970.
- Huber, Ernst Rudolf Selbstverwaltung der Wirtschaft,
1958.
- Huber, Ernst Rudolf Wirtschaftsverwaltungsrecht,
2. Auflage, Bd. I, 1953;
2. Auflage, Bd. II, 1954.
- Huber, Hans Staat und Verbände, 1958.
- Hueck, Alfred;
Nipperdey, Hans Carl Lehrbuch des Arbeitsrechts,
7. Aufl., I. Bd. von A. Hueck
(1963);
II. Bd., 1. Hbd. v. H.C. Nipperdey
(1967);
II. Bd., 2. Hbd. v. H.C. Nipperdey
unter Mitarbeit von F.J. Sacker
(1970).
- Hueck, Alfred;
Nipperdey, Hans Carl Grundriß des Arbeitsrechts,
5. Auflage 1970.
- Ipsen, Hans Peter Rechtsfragen der Wirtschaftspla-
nung, in: Kaiser, Planung II,
S. 63 ff.
- Ipsen, Hans Peter Über das Grundgesetz, 1950.
- Isele, Helmut Georg Rechtsprobleme staatlicher Schlich-
tung, in: Abhandlungen der Akade-
mie der Wissenschaften und der
Literatur, Jahrgang 1968, Nr. 1,
S. 1 ff.
- Jobs, Friedhelm Die Bedeutung Otto von Gierkes
für die Kennzeichnung des Arbeits-
verhältnisses als personenrecht-
liches Gemeinschaftsverhältnis,
in: ZfA 1972, S. 305 ff.
- Kaiser, Joseph, H.
(Hrsg) Planung II, Begriff und Institut
des Plans, 1966.

- Kaiser, Joseph, H. Der politische Streik, 1955.
- Kaiser, Joseph, H. Die Dialektik der Repräsentation. Ein Entwurf, in: Rausch (Hrsg), Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung (1968), S. 470 ff.
- Kaiser, Joseph, H. Die Repräsentation organisierter Interessen, 1956.
- Katzer, Hans Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Probleme der modernen Demokratie, in: Helmut Duvernell (Hrsg), Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Problem der modernen Demokratie. Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund, 1968, S. 11 ff.
- Klaus, Joachim Die Konzertierte Aktion als Instrument der neuen Wirtschaftspolitik, in: Dürr, E. (Hrsg), Neue Wege der Wirtschaftspolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 67, (1972), S. 11 ff.
- Klaus, Joachim Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, in: Arndt, H. Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 51, (1969), S. 99 ff.
- Klaus, Joachim Die mißverstandene Tarifautonomie, in: Wirtschaftswoche, 1973, Heft 1/2, S. 23 ff.
- Klußmann, Manfred Zulässigkeit und Grenzen von nachträglichen Eingriffen des Gesetzgebers in laufende Verträge, 1970.
- Kirchhof, Paul;
Walter, Hannfried Die verfassungsrechtliche Problematik des rückzahlbaren Konjunkturzuschlags, in: NJW 1970, S. 1575 ff.

- Kölble, Josef Wirtschaftsplanung und Grundgesetz, in: NJW 1966, 473 ff.
- Koppensteiner, Hans-G. Die Konzertierte Aktion im Spannungsfeld zwischen Geldwertstabilität und Tarifautonomie, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 229 ff.
- Krüger, Herbert Sinn und Grenzen der Vereinbarungsbefugnis der Tarifvertragsparteien, Gutachten für den 46. Deutschen Juristentag, Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentages, Bd. I, (1966), S. 7 ff.
- Krüger, Herbert Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage, 1966.
- Krause, Hermann Wirtschaftslenkung und Ermächtigungsstil, in: Beiträge zum Arbeits-, Handels- und Wirtschaftsrecht. Festschrift für Alfred Hueck, (1959), S. 413 ff.
- Kugler, Klaus-Friedrich Entstehung, Hauptprobleme und Grundsätzliches zur Technik der Planifikation unter besonderer Berücksichtigung Frankreichs, in: Fikentscher, Wolfgang (Hrsg), Rechtsfragen der Planifikation, 1967, S. 1 ff.
- Langelütke, Hans Das Lohnproblem in seinen volkswirtschaftlichen Zusammenhängen, 1951.
- Leibholz, Gerhard Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Auflage, 1967.
- Leibholz, Gerhard;
Rinck, H.J. Grundgesetz, 3. Auflage 1968.
- Lerche, Peter Verfassungsrechtliche Zentralfragen des Arbeitskampfes, 1968.
- Löwisch, Manfred Die Ausrichtung der tariflichen Lohnfestsetzung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht, in: RdA 1969, 129 ff.

- Mangoldt, Hermann von; Klein, Friedrich Das Bonner Grundgesetz, 2. Auflage. Bd. II, 1964.
- Marx, Fritz Morstein Gemeinwohl und politische Strategie - Mit Beispielen aus der Verwaltungsreform, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39 (1968), S. 32 ff.
- Maunz, Theodor; Dürig, Günter; Herzog, Roman; Grundgesetz, 3. Auflage, 1968 ff (1971).
- Mayer-Maly, Theo Anmerkung zu BAG Nr. 25 zu § 2 TVG.
- Mayr, Hans Keine Lohndaten-Vorgabe, in: Der Arbeitgeber, 1969, Heft 12, S. 464 ff.
- Meissinger, Hermann Die Gewerkschaften im staatsfreien Raum der sozialen Selbstverwaltung, in: AuR: 1955, S. 339 ff.
- Misera, Karlheinz Tarifmacht und Individualbereich unter Berücksichtigung der Sparklausel, 1969.
- Möller, Alex Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft und Art. 109 Grundgesetz. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte, 2. Auflage, 1969.
- Müller, Gerhard Streikrecht und Kampfmaßnahmen. Tendenzen im Koalitionsrecht nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, in: Die Arbeitskammer, 1959, S. 330 ff.
- Münch, Ingo von Staatliche Wirtschaftshilfe und Subsidiaritätsprinzip, in: Scheuner, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, S. 411 ff
- Nikisch, Arthur Arbeitsrecht, Bd. II, 2. Auflage, 1959.

- Nipperdey, Hans Carl Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 2. Auflage, 1961.
- Pernthaler, Peter Das Problem der verfassungsrechtlichen Einordnung (Legitimation) des Kollektivvertrages, in: ZAS, 1966, S. 33 ff.
- Pernthaler, Peter Qualifizierte Mitbestimmung und Verfassungsrecht, 1972.
- Peters, Hans;
Ossenbühl, Fritz Die Übertragung von öffentlich-rechtlichen Befugnissen auf die Sozialpartner unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsschutzes, 1967.
- Raiser, Ludwig Wirtschaftsverfassung als Rechtsproblem, in: Scheuner, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, S. 109 ff.
- Ramm, Thilo Der Arbeitskampf und die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes, 1965.
- Ramm, Thilo Kampfmaßnahme und Friedenspflicht im deutschen Recht, 1962.
- Rasch, Harold Die "Konzertierte Aktion". Bilanz eines gescheiterten Experiments, in: BB 1972, S. 1149 ff.
- Rau, W. Wirtschaftslenkende Verwaltung, in: DVBl. 1960, S. 337 ff.
- Rausch, Heinz (Hrsg.) Zur Geschichte und Theorie der Repräsentation und Repräsentativverfassung, 1968.
- Reuß, Wilhelm Die Stellung der Koalitionen in der geltenden Rechtsordnung, in: Jahrbuch für das gesamte Arbeitsrecht und die Arbeitsgerichtsbarkeit, Bd. I (1964), S. 144 ff.
- Reuß, Wilhelm Die Bedeutung der "Mächtigkeit" von Verbänden im kollektiven Arbeitsrecht, in: RdA 1972, S. 4 ff.
- Richardi, Reinhard Kollektivgewalt und Individualwille bei der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses, 1968.

- Richardi, Reinhard Normative Konsequenzen, in:
Der Arbeitgeber, 1969, Heft 12,
S. 467 ff.
- Richardi, Reinhard Grundprobleme der kollektiven
Koalitionsfreiheit, in: ZFA 1970,
Heft 1, S. 85 ff.
- Rinck, Gerd Wirtschaftsrecht, 2. Auflage,
1969.
- Ritschl, Hans Stichwort "Wirtschaftsordnung",
in: Handbuch der Sozialwissen-
schaften, Bd. XII (1965),
S. 189 ff.
- Rothschild, Kurt Unterschiedliche Dimensionen der
Lohntheorie, in: Arndt, Lohn-
politik und Einkommensverteilung,
Schriften des Vereins für Social-
politik, N.F. Bd. 51 (1969), S. 53 ff
- Rüfner, Wolfgang Formen öffentlicher Verwaltung
im Bereich der Wirtschaft.
Untersuchungen zum Problem
der leistenden Verwaltung.
Schriften zum Öffentlichen Recht,
Bd. 44, 1967.
- Rüthers, Bernd Streik und Verfassung, 1960.
- Runge, Uwe Antinomien des Freiheitsbegriffs
im Rechtsbild des Ordoliberalis-
mus, 1971.
- Rupp, Hans Heinrich Konzertierte Aktion und freiheit-
lich-rechtsstaatliche Demokratie,
in: Hoppmann, Konzertierte Aktion,
S. 3 ff.
- Rupp, Hans Heinrich Wohl der Allgemeinheit und öffent-
liche Interessen - Bedeutung der
Begriffe im Verwaltungsrecht, in:
Wohl der Allgemeinheit und öffent-
liche Interessen, Schriftenreihe
der Hochschule Speyer, Bd. 39
(1968), S. 116 ff.
- Ryffel, Hans Öffentliche Interessen und Gemein-
wohl - Reflexionen über Inhalt
und Funktion, in: Wohl der Allge-
meinheit und öffentliche Interes-
sen, Schriftenreihe der Hochschule
Speyer, Bd. 39 (1968), S. 13 ff.

- Säcker, Franz Jürgen Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit. Rechtsquellen- und interpretationstheoretische Bemerkungen zur legislativen und judikativen Konkretisierung des Art. 9 Abs. 3 GG.
- Schaeder, Reinhard Gemeinwohl und öffentliche Interessen im Recht der globalen Wirtschafts- und Finanzplanung, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39 (1968), S. 92 ff.
- Scheuner, Ulrich in: Beutler, Wilhelm; Stein, Gustav; Wagner, Hellmuth (Hrsg). Der Staat und die Verbände (1957), S. 12 ff.
- Scheuner, Ulrich Politische Repräsentation und Interessenvertretung, in: DÖV 1965, S. 577 ff.
- Scheuner, Ulrich Parteiengesetz und Verfassungsrecht, in: DÖV 1968, S. 88 ff.
- Scheuner, Ulrich Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Rechtsstaat, in: DÖV 1958, S. 641 ff.
- Scheuner, Ulrich Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: Rausch Zur Geschichte und Theorie der Repräsentation und Repräsentativverfassung, 1968, S. 386 ff.
- Scheuner, Ulrich (Hrsg) Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, 1971.
- Scheuner, Ulrich;
Reuß, Wilhelm Die Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Vermögensbildungsgesetzes (von Scheuner) und Arbeitsrechtliches Gutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Vermögensbildungsgesetzes (von Reuß), 1968.

- Schmidt-Bleibtreu, Bruno;
Klein, Franz Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage 1970.
- Schneider, Herbert Die Interessenverbände, 1966.
- Schnur, Roman Gemeinwohl und öffentliche Interessen in den Verfassungen und den Gesetzen des sozialen Rechtsstaats, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39 (1968), S. 57 ff.
- Scholz, Rupert Rezension von F.J. Säcker, Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit, 1969, in: RdA 1970, S. 210 ff.
- Scholz, Rupert Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, 1971.
- Schwerdtfeger, Gunther Unternehmerische Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Grundgesetz, 1972.
- Schiller, Karl Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft, in: Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Nr. 15, 1966.
- Schlecht, Otto Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, in: Walther Eucken-Institut, Vorträge und Aufsätze, Nr. 21, 1968.
- Schmitz, Hans Jürgen Normative Richtlinien der Wirtschaftspolitik, 1971.
- Sinzheimer, Hugo Der korporative Arbeitsnormenvertrag - Eine privatrechtliche Untersuchung, Teil II, 1908.
- Sinzheimer, Hugo Grundzüge des Arbeitsrechts, 2. Auflage, 1927.
- Söllner, Alfred Arbeitsrecht, 2. Auflage, 1969.
- Söllner, Alfred Zu Sinn und Grenzen der Vereinbarungsbefugnis der Tarifvertragsparteien, in: AuR 1966, S. 257 ff.

- Stachels, Elmar Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, Neue Kölner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, H. 69, 1970.
- Stern, Klaus Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft Berlin, Heft 34, 1969.
- Stern, Klaus Sozialstaat, in: Evangelisches Staatslexikon (1966), Sp. 2091 ff.
- Stern, Klaus;
Münch, Paul Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, vom 8. Juni 1967, 1967.
- Stern, Klaus Rechtsfragen der öffentlichen Subventionierung Privater, in: Scheuner, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, S. 335 ff.
- Stern, Klaus Gedanken über den wirtschaftslenkenden Staat aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: DÖV 1961, S. 325 ff.
- Strickrodt, Georg Die Idee der Wirtschaftsverfassung als Gestaltungs- und Interpretationsprinzip, in: Scheuner, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, S. 271 ff.
- Tacke, Bernd DGB: Notwendig!, in: Der Arbeitgeber, 1969, Heft 12, S. 461 ff.
- Thiele, Willi Einführung in das Wirtschaftsverfassungsrecht, 1970.
- Tuchtfeldt, Egon Moral Suasion in der Wirtschaftspolitik, in: Hoppmann, Konzentrierte Aktion, S. 19 ff.
- Ule, Carl Hermann Allgemeines Wohl und öffentliche Interessen in der Rechtsprechung der Verfassungs- und Verwaltungsgerichte, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39 (1968), S. 125 ff.
- Watrin, Christian Geldwertstabilität, Konzentrierte Aktion und autonome Gruppen, in Hoppmann, Konzentrierte Aktion, S. 201 ff.
- Weber, Adolf Der Kampf zwischen Kapital und Arbeit, 6. Aufl. 1954.

- Weber, Werner Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, in: Der Staat, Bd. 4 (1965), S. 409 ff.
- Weber, Werner Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, E. Forsthoff (Hrsg.) Wege der Forschung, Bd. CXVIII, (1968), S. 520 ff.
- Weber, Werner Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Verfassungsproblem, 1965.
- Weitbrecht, Hansjörg Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie, 1969
- Weitnauer, H. Rechtsmäßigkeit und rechtliche Folgen des "wilden" Streiks, in: DB 1970, S. 1639 ff, 1687 ff.
- Werner, Josua Funktionswandel der Wirtschaftsverbände durch die Konzertierte Aktion? in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 179 ff.
- Zacher, Hans F. Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, in: Festschrift für Franz Böhm (1965), S. 63 ff.
- Zeischwitz, Friedr. v. Das Gemeinwohl als Rechtsbegriff. Diss. jur. Marburg, 1967.
- Zöllner, Wolfgang Das Wesen der Tarifnormen, in: RdA 1964, S. 443 ff.
- Zöllner, Wolfgang Gemeinwohl - gebunden, in: Der Arbeitgeber, 1969, Heft 12, S. 454 ff.
- Zöllner, Wolfgang Die Rechtsnatur der Tarifnormen nach deutschem Recht, Wien, 1966.
- Zuck, Rüdiger Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, BB 1967, S. 805 ff.
- Zuck, Rüdiger Stabilitätsgesetz mit Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung, 1970.

EINLEITUNG

Zur Geschichte der Wirtschaftslenkung

Die staatliche Einflußnahme auf die Wirtschaft hat seit dem 19. Jahrhundert verschiedene Stadien durchlaufen. Die Zeit des Liberalismus im 19. Jahrhundert war geprägt von der Grundeinstellung für die wirtschaftliche Freiheit (1). Die rechtlichen Grundlagen der wirtschaftlichen Vorgänge lagen im Gebiet der Privatrechtsordnung. Das wirtschaftliche Leben war nach dem Prinzip der Freiheit in der wirtschaftlichen Verfügung und Betätigung des einzelnen aufgebaut. Es beruhte auf der Vertragsfreiheit, dem Eigentum und der Gewerbefreiheit.

Die Steuerung der Wirtschaft war der Privatautonomie und dem aus dem Eigentum fließenden Dispositionsrecht des Unternehmers überlassen. Die staatliche Einflußnahme auf die Wirtschaft trat nur als Ordnungsfaktor (Gewerberecht) und in bestimmten Sachbereichen als Aufsicht (Bankwesen, Versicherung) in Erscheinung. Der erste Weltkrieg brachte den ersten Schritt staatlicher Einflußnahme auf die Wirtschaft (2), die als Wirtschaftslenkung zu bezeichnen ist (3). Die kriegsbedingte Rationalisierung

(1) Vgl. Runge, Antinomien des Freiheitsbegriffs im Rechtsbild des Ordoliberalismus, S. 5 ff.

(2) Eine ausführliche Darstellung der Mittel und Rechtsformen der gelenkten "Kriegswirtschaft" gibt Heymann, Die Rechtsformen der militärischen Kriegswirtschaft als Grundlage des neuen deutschen Industrierechts, 1921;

vgl. auch Krause, Wirtschaftslenkung und Ermächtigungsstil, S. 413.

(3) Zum Begriff der Wirtschaftslenkung unten S. 16 ff.

in der Ausnutzung der Wirtschaftskapazitäten erforderte einen zielgerichteten Einsatz von Arbeitskraft und Produktivitätsvermögen. Nach dem Ende der Kriegswirtschaft des ersten Weltkrieges begann der zweite Abschnitt staatlicher Einflußnahme. Die Abkehr von dem Gedanken einer liberalen Wirtschaftsordnung fand in der Weimarer Verfassung ihren Ausdruck. Vertragsfreiheit (Art. 152) und das Eigentum (Art. 153) wurden zwar gesichert, jedoch war die Möglichkeit einer Sozialisierung von Unternehmen gegeben (Art. 156) (1). Im dritten Abschnitt staatlicher Einflußnahme, der Zeit des Nationalsozialismus, bediente sich der Staat eingreifender Wirtschaftslenkungsmittel. Er setzte Preise, Löhne und Investitionen fest. Mit dem Ausgang des zweiten Weltkrieges trat in Abkehr vom totalitären Staatswesen der Gedanke an die Freiheit auch des wirtschaftlichen Lebens wieder stärker hervor. Er beeinflusste die Formulierung des Grundgesetzes und die Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit.

Im heutigen, dem vierten Abschnitt der Geschichte der Wirtschaftslenkung, sind durch die Verfassung die Freiheit des wirtschaftlichen Verkehrs und die Berechtigung des Staates zur Einflußnahme auf die Wirtschaft garantiert (2).

Seit Gründung der Bundesrepublik hat der Staat auf unterschiedliche Art auf die Wirtschaft Einfluß genommen (3). Am Anfang standen die Bewältigung der Kriegsfolgen, die Währungsreform und das Bemühen um einen Wiederaufbau. Die neueste, noch im Gange befindliche Entwicklung der gesamtwirtschaftlich orientierten Wirtschaftslenkung hat in der Neufassung des Art. 109 GG (4)

(1) Zur Weimarer Verfassung Thiele, Wirtschaftsverfassungsrecht, S. 53 ff.

(2) Vgl. Krause, in: Festschrift für A. Hueck (1959), S. 413.

(3) Eine Übersicht gibt Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 211 ff.

(4) 15. Änderungsgesetz zum Grundgesetz vom 8.6.1967 (BGBl. I S. 581).

und dem gleichzeitigen Erlaß des Stabilitätsgesetzes (1) ihren gesetzlichen Niederschlag gefunden.

II. Gesamtwirtschaftlich orientierte Wirtschaftslenkung und koalitionsmäßige Lohngestaltung

Bis zu dieser Verfassungsänderung war das Grundgesetz selbst in seinen Zielbestimmungen hinsichtlich "substanzieller" (2) Wirtschaftslenkung unergiebig (3). Erst die Verfassungsänderung des Art. 109 GG und der gleichzeitige Erlaß des Stabilitätsgesetzes im Jahre 1967 rückten die Wirtschaftslenkung in den Mittelpunkt staatlicher Aufgaben. Zugleich wurde der Staat mit einem umfangreichen Instrumentarium zur Einflußnahme auf die Wirtschaft ausgestattet (4). Ein Teil der Vorschriften des Stabilitätsgesetzes bezieht sich auf den Haushalt des Bundes, der Länder und der Gemeinden (5). Sie betreffen die interne Seite der Finanzwirtschaft der öffentlichen Hand und damit den Bereich der Haushaltspolitik (6). Ein anderer Teil der Vorschriften (7) reicht über den Bereich des Haushalts hinaus und gewährt dem Staat Instrumente zur Gestaltung der Steuerpolitik (8). Die Vorschriften beider Bereiche sollen eines ermöglichen: Die lenkende Einflußnahme des Staates auf die Wirtschaft durch Setzung indirekt lenkender wirtschaftlicher Daten. Der

-
- (1) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8.6.1967 (BGBl I S. 582).
 - (2) Vgl. Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Kaiser, Planung II, S. 90.
 - (3) Biedenkopf, BB 1968, S. 1005, spricht daher von einer "veränderten normativen Ausgestaltung unserer Wirtschaftspolitik".
 - (4) Vgl. Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 13.
 - (5) §§ 5 - 12, 19 - 25 StabG.
 - (6) Vgl. Schmitz, Normative Richtlinien der Wirtschaftspolitik, S. 46;
Stachels, Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, S. 204.
 - (7) §§ 26 - 28 StabG.
 - (8) Vgl. Schmitz, a.a.O., S. 46 ff.

Staat soll in der Lage sein, auf die privaten Wirtschaftssubjekte mittelbar durch Beeinflussung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage Einfluß zu nehmen. Ebenso verhält es sich bei § 3 StabG. Der Sinn dieser Vorschrift ist es, dem Staat durch die "Konzertierte Aktion" (1) die Möglichkeit einer indirekten Beeinflussung der privaten Wirtschaftssubjekte über die Tarifpartner zu ermöglichen. Dem Erfordernis einer direkten Lenkung der Privathaushalte mittels Beeinflussung der Tarifpartner liegt der nationalökonomische Tatbestand zugrunde, daß der Erfolg der vom Staat zur Erreichung seiner gesamtwirtschaftlichen Ziele (Art. 109 GG i.V. § 1 StabG) ergriffenen Maßnahmen durch das Verhalten der privaten Haushalte verhindert werden kann (2).

Art. 109 Abs. 2 GG bindet Bund und Länder an das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht". Aus den tarifpolitischen Entscheidungen der Sozialpartner ergeben sich makroökonomische Auswirkungen (3). Jede lohnpolitische Aktion der Tarifpartner kann das "magische Viereck" an einer oder mehreren Stellen ins Wanken bringen. Unter dem "magischen Viereck" versteht man die gleichzeitige Erreichung der Ziele des § 1 StabG (4). Diese Ziele sind Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsgrad, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und angemessenes Wirtschaftswachstum. Eine Integration der tariflichen Lohnpolitik in

-
- (1) Zur "Konzertierten Aktion" ausführlich unten S.29 ff.
 - (2) Vgl. Klaus, Die Konzertierte Aktion als Instrument der Neuen Wirtschaftspolitik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 67, S. 12 ff.
 - (3) Vgl. Schiller, Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft, in: Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Nr. 15, S. 18.
 - (4) Vgl. Stern, in: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 77;
Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 91;
vgl. auch Biedenkopf, BB 1968, S. 1005 (1006).

die staatliche Wirtschaftspolitik ist daher erforderlich, wenn das "magische Viereck" nicht gefährdet werden soll (1).

Durch die Befugnis, die Löhne autonom festzulegen, sind die Tarifpartner, wie schon angedeutet, in der Lage, den Erfolg der Maßnahmen zu vereiteln, die der Staat zur Ausführung des Verfassungsauftrags (2), das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu erlangen und zu sichern, ergriffen hat (3). Daher ist die Forderung nach einer Anpassung der tariflichen Lohnpolitik an die staatliche Wirtschaftspolitik berechtigt. Diese Anpassung kann dadurch erfolgen, daß die Tarifpartner freiwillig den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Lohnvereinbarungen treffen. Eine Abstimmung durch direkte Einwirkung auf die Sozialpartner wird jedoch dann erforderlich, wenn letztere den gesamtwirtschaftlichen Zielen zuwiderlaufende Lohnvereinbarungen treffen.

Der Staat sollte sich, wie Weber (4) betont hat, geradezu "aufgerufen fühlen", durch direkte Wirtschaftslenkung auf die Lohnvereinbarungen der Tarifpartner Einfluß zu nehmen, wenn die Tarifpartner gesamtwirtschaftlich schädliche Tarifverträge abschließen.

-
- (1) Vgl. Klaus, Die Konzertierte Aktion als Instrument der neuen Wirtschaftspolitik, in: Dürr, Neue Wege der Wirtschaftspolitik, S. 11 (17);
ders., Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, S. 99.
- (2) Zum Verfassungsauftrag der Erreichung und Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unten S. 68 ff.
- (3) Vgl. Klaus, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, S. 99;
Busch-Lüty, Gesamtwirtschaftliche Lohnpolitik, insbes. S. 23;
vgl. auch Reuß, Die Stellung der Koalitionen in der geltenden Rechtsordnung, in: Das Arbeitsrecht der Gegenwart, I, S. 144.
- (4) Koalitionsfreiheit, S. 26.

Die Tarifpartner selbst sprachen sich in der 26. Gesprächsrunde der Konzertierten Aktion (1) gegen jede Beeinflussung der Lohnvereinbarungen durch den Staat aus. Sie versicherten aber ihre Bereitschaft zu einer "Konzertierten Lohnpolitik" (2). Bundesbankpräsident Klasen forderte die Tarifpartner während dieser Sitzung auf, "ihr Verhalten an den Erfordernissen der Stabilität auszurichten" (3). Finanz- und Wirtschaftsminister Schmidt legte den Teilnehmern dieser Konzertierten Aktion eine Dokumentation über Preis- und Lohnkontrollen in den USA und Westeuropa vor. Hieraus schlossen Beobachter, daß Schmidt eine Einwirkung auf die tariflichen Lohnvereinbarungen als eine befristete Maßnahme im Notfalle für vertretbar hält (4). Im westeuropäischen Ausland ist die staatliche Einwirkung auf die Tarifpartner durch Lohnkontrollen keine Seltenheit. Zur Zeit ergreifen immer mehr Länder solche wirtschaftslenkenden Maßnahmen (5).

(1) Am 5.10.1972.

(2) Süddeutsche Zeitung v. 6.10.1972, S. 1/2, "Auch weiterhin "Konzertierte Aktion".

(3) Süddeutsche Zeitung, a.a.O.

(4) Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 10.10.1972, S. 7.

(5) Eine Zusammenstellung der westeuropäischen Länder mit Lohnkontrollen und deren Erfolgen findet sich in: Wirtschaftswoche, 1972, Nr. 37, S. 26: "Konjunkturpolitik - Preisstop international";

siehe auch Wirtschaftswoche, 1972, Nr. 43, S. 12; "Hat die Preisstabilität noch eine Chance?"

Nach Zeiten stark eingreifender Interventionsmöglichkeiten mit dem Mittel der Zwangsschlichtung in der Weimarer Zeit (1) und der obrigkeitlichen Lohnfestsetzung im "Dritten Reich" folgte nach 1945 eine Zeit weitgehender Zurückhaltung des Staates gegenüber den Tarifpartnern.

Es deutet sich nun auch in der Bundesrepublik der Versuch einer Rückkehr zur verstärkten Einflußnahme des Staates auf die Lohnpolitik der Tarifpartner an (2).

III. Problemstellung und Gang der Untersuchung

1. Problemstellung

Wie noch darzustellen sein wird (3), strebt der Staat eine Beeinflussung der Wirtschaft mit dem Ziel an,

-
- (1) Vgl. § 6 Abs. 3 der Verordnung über das Schlichtungswesen vom 30.10.1923 (RGBl I, S. 1043).
 - (2) Vgl. Löwisch, in: RdA 1969, S. 129;
vgl. auch Watrin, Geldwertstabilität, Konzertierte Aktion und autonome Gruppen, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 201 (205 ff).
 - (3) Siehe unten S. 16 ff.

"planend und bestimmend" (1) auf den Wirtschaftsablauf einzuwirken. Hierzu ergreift er wirtschaftslenkende Maßnahmen. Ziel des Einsatzes dieser Maßnahmen ist die Erlangung und Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (2). Mit der Möglichkeit, die Löhne autonom festzulegen, ist "den Tarifpartnern gleichzeitig die Macht verliehen, die Höhe des Preisstandes und der Beschäftigung zu bestimmen" (3). Die Tarifpartner sind somit in der Lage, den Erfolg der zur Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vom Staat ergriffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu verhindern (4). Die Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ist daher zu einer nationalökonomischen und wirtschaftspolitischen Notwendigkeit geworden (5). Von einer freiwilligen Bin-

(1) Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 197.

(2) Zum Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unten S. 26.

(3) Schlecht, in: Walther-Eucken-Institut, Vorträge und Aufsätze, Sammlung der Schriftenreihe, Bd. 21 (1968), S. 7;

vgl. auch Biedenkopf, Grenzen der Tarifautonomie, S. 63.

(4) Vgl. Schlecht, ebenda;

Klaus, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 51, S. 99;

vgl. auch ders., Die Konzertierte Aktion als ein Instrument der Neuen Wirtschaftspolitik, in: Dürr, Neue Wege der Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 67, S. 18 f.

(5) Vgl. auch Koppensteiner, Die Konzertierte Aktion in Spannungsfeld zwischen Geldwertstabilität und Tarifautonomie, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 229 (231 ff).

dung der Tarifpartner kann nicht ausgegangen werden. Sie widerspricht auch dem Umstand, daß die Verbände unter Erfolgswang stehen ("Erfolgsprinzip") (1). Der Staat ist gezwungen, imperative Wirtschaftslenkungsmaßnahmen zu ergreifen, wenn er eine Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als wirtschaftspolitisch notwendig ansieht. Der Einsatz solcher Maßnahmen könnte als unvereinbar mit der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft (2), insbesondere mit dem verfassungsrechtlichen geschützten Inhalt der Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 GG) angesehen werden.

Das Institut der Konzertierten Aktion (§ 3 StabG) hat das Problem nicht gelöst. Zwar ist unbestritten, daß dieses Institut die Tarifautonomie unangetastet läßt, da den dort erarbeiteten "Orientierungs-Linien" keine Rechtsverbindlichkeit innewohnt (3). Damit ist aber nicht die Frage der rechtlichen Zulässigkeit imperativ lenkender Einwirkung des Staates auf die tarifliche Lohnfestsetzung gelöst. Vielmehr ist die gesetzgeberische Diskussion dadurch nur zum Stillstand gebracht.

Als erstes stellt sich die Frage, ob eine Bindung an das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" im Grundsatz für zulässig erachtet wird. Wird diese Frage bejaht, so bedarf es der Prüfung, welche Lenkungsmitel zulässig sind. Hierbei kommen de lege lata eine Einschaltung der Gerichte, de lege ferenda die Ein-

-
- (1) Zu diesem Prinzip ausführlich unten S. 33 f;
vgl. auch Josua Werner, Funktionswandel der Wirtschaftsverbände durch die Konzertierte Aktion?, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 179 (192 ff).
- (2) So Löwisch, RdA 1969, S. 129 (130).
- (3) Vgl. insbes. Stern, in: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 106 f;
Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 111.

führung einer staatlichen Lohnfestsetzung, einer quantitativen Beschränkung der Lohnsteigerung (Einführung von sog. "Toleranzgrenzen"), die Einführung eines staatlichen Genehmigungs- bzw. Widerspruchsrechts oder die Einführung einer "verbindlichen Konzertierte Aktion" (1) als imperative Lenkungsmittel in Betracht (2).

Die Untersuchung ist somit auf die Lösung folgender Fragen gerichtet:

Was besagt der Begriff und was ist der Inhalt der "verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft"?

Ist Wirtschaftslenkung mit der "verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft" vereinbar?

Was ist verfassungsrechtlich geschützter Inhalt der Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 GG) und wo sind die Grenzen der tariflichen Vereinbarungsbefugnis zu ziehen? Ist insbesondere eine Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht eine Schranke koalitionsmäßiger Handlungsmacht?

Sind imperative Wirtschaftslenkungsmittel zur Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht de lege lata bzw. de lege ferenda zulässig?

(1) Zum Begriff der "verbindlichen Konzertierte Aktion" unten S. 194 f.

(2) Auf diese Lenkungsmittel soll die Untersuchung beschränkt werden. Daneben sind noch andere Lenkungsmittel denkbar, die nicht unmittelbar die Lohnregelung, sondern das Arbeitskampfrecht betreffen. Zur letzteren Gruppe wäre z.B. die Einführung einer staatlichen Zwangsschlichtung oder einer gesetzlichen Regelung nach Art des amerikanischen "Taft-Hardley-Gesetzes" zu rechnen (vgl. Säcker, Grundprobleme, S. 79 ff.).

2. Gang der Untersuchung

Im 1. Teil wird zunächst der verfassungsrechtlich abgesteckte Rahmen, innerhalb dessen eine Wirtschaftslenkung für zulässig angesehen werden kann, geprüft. Dabei spielt auch die Frage nach dem Vorhandensein von Kompetenzen zur Wirtschaftslenkung eine Rolle (2. Teil). Nach Lösung dieses Problems werden Gegenstand, Inhalt und Grenzen der Tarifautonomie dargestellt (3. Teil). Deren Erkennung ist Voraussetzung für die Beantwortung der Frage der Zulässigkeit imperativer Einwirkung auf die tarifliche Lohnfestsetzung. Im 4. Teil der Arbeit wird die Frage der Bindung der tariflichen Regelungsbefugnis an das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" geklärt. Anschließend werden im 5. Teil die in Betracht kommenden Möglichkeiten der wirtschaftslenkenden Beeinflussung der tariflichen Regelungsbefugnis auf ihre Zulässigkeit hin untersucht.

1. Teil: Grundlagen

I. Der Begriff der Tarifautonomie

Um die Bedeutung der Tarifautonomie für die Wirtschaftslenkung zu erfassen, bedarf es zunächst einer Klarstellung des Begriffs der Tarifautonomie.

Autonomie kann verstanden werden als Prinzip der Selbstverwaltung, d.h. der eigenständigen Regelung eigener Aufgaben. Dieser Begriff ist geeignet, die Funktion arbeitsrechtlicher Institute zu beschreiben (1). Autonomie kann aber auch in dem Sinne verstanden werden, daß der Begriff nicht nur das Recht zur eigenständigen Regelung eigener Angelegenheiten, sondern auch die Befugnis zur Rechtsetzung umschließt (2). Im letzteren Sinne soll der Autonomiebegriff hier verwandt werden: Tarifautonomie umfaßt eben nicht nur das Recht selbständiger Regelung eigener Aufgaben im Rahmen sozialer Selbstverwaltung (3), sondern sie enthält darüber hinaus eine Rechtsetzungsbefugnis, die in der Rechtsnatur der Tarifverträge als objektiv geltendem Recht (4) zum Ausdruck

(1) Vgl. Adomeit, Rechtsquellenfragen im Arbeitsrecht, S. 132 f;

Nikisch, Arbeitsrecht, Bd. II, S. 43 ff.

(2) Vgl. Söllner, AuR 1966, S. 257 (260).

(3) Vgl. Adomeit, Rechtsquellenfragen im Arbeitsrecht, S. 132.

(4) Siehe unten S. 100.

kommt (1).

Das Wort "Tarifautonomie" hat in der Verfassung keine ausdrückliche Erwähnung gefunden. Das Grundgesetz stellt in Art. 9 Abs. 3 GG dem Wortlaut nach lediglich Vereinigungen "zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" unter Schutz. Deshalb fallen die einzelnen Begründungen und Folgerungen koalitionsmäßiger Handlungsfreiheit verschieden aus. Inhalt und Grenzen der Tarifautonomie sind an dieser Stelle nicht zu erörtern (2). Jedoch soll hier der unstreitige Inhalt des durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützten Rechts dargestellt werden, soweit es als Grundlage der folgenden Erörterungen erforderlich ist. Nach herrschender Meinung schützt Art. 9 Abs. 3 GG nicht nur das Koalitionsrecht des einzelnen (3), sondern auch die Koalitionen. Durch die Einbeziehung des Schutzes der Koalitionen in Art. 9 Abs. 3 GG ist diese Vorschrift gleichzeitig ein Grundrecht der Koalitionen (4). Es schützt sie in ihrem Bestand.

-
- (1) Vgl. auch Söllner, AuR 1966, S. 257 (260);
vgl. Galperin, Festschrift für Erich Molitor,
S. 143 (151 f).
 - (2) Dazu ausführlich unten S. 111 ff.
 - (3) Vgl. insbes. W. Weber, Koalitionsfreiheit, S. 11 ff;
Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 40 ff;
Säcker, Grundprobleme, S. 33 ff;
Richardi, Kollektivgewalt, S. 71 ff.
 - (4) Vgl. Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 249;
vgl. auch Misera, Tarifmacht, S. 26 ff;
BVerfGE 17, S. 319 (333).

Die Anerkennung des Art. 9 Abs. 3 GG als ein auch den Bestand der Koalition schützendes Gruppengrundrecht (Koalitionsbestandsgarantie) (1) entspricht zwar nicht dem Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 GG, aber der Erwägung, daß der Schutz der individuellen Koalitionsfreiheit praktisch wirkungslos bleiben würde, wenn nicht auch der von den einzelnen in Ausübung ihres individuellen Koalitionsrechts frei gebildete Verband gegenüber Beeinträchtigungen in gleicher Weise geschützt wäre wie das individuelle Koalitionsrecht (2). In den Schutz der kollektiven Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG sind neben der Koalitionsbestandsgarantie auch der Koalitionszweck (3) und die spezifisch koalitionsmäßige Betätigung zur Erreichung des Koalitionszwecks mit einzubeziehen (4). Ein Bestandsschutz ohne Schutz der spezifisch koalitionsmäßigen Betätigung wäre sinnlos, da die Koalitionen in dem ihnen durch die Verfassung zuge-

(1) Vgl. Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht, Bd. II/1, S. 134 ff;

Biedenkopf, Grenzen, S. 102;

Brox-Rüthers, Arbeitskampfrecht, S. 43;

Lerche, Arbeitskampf, S. 25 ff;

W. Weber, Koalitionsfreiheit, S. 14 ff;

Richardi, Kollektivgewalt, S. 77 f.

(2) Vgl. Ramm, Arbeitskampf, S. 173 f;

Rüthers, Streik, S. 29 ff, 35 f.

(3) Dazu unten S. 111 ff, 130 f.

(4) Vgl. BVerfGE 17, S. 319 (333);

Säcker, Grundprobleme, S. 39 ff;

Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 43 ff, 47 ff.

wiesenen Bereich auf Tätigwerden zugunsten ihrer Mitglieder angelegte Vereinigungen sind. Der Koalitionszweck wird von der Verfassung mit den Worten "Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" umschrieben (Art. 9 Abs. 3 GG). Über die Reichweite des so beschriebenen Aufgabenkreises der Koalitionen und die Mittel, derer sich die Tarifpartner zur Erreichung des Koalitionszweckes bedienen dürfen, bestehen jedoch erhebliche Unklarheiten.

Ungeklärt ist insbesondere die Frage, ob die tarifliche Lohnfestsetzung an das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" (Art. 109 Abs. 2 GG, § 1 StabG) gebunden ist. Die Beantwortung auch dieser Frage ist Ziel der Untersuchung.

II. Begriff und Grenzen der Wirtschaftslenkung

Um zu klären, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine wirtschaftslenkende Einwirkung des Staates auf die tarifliche Lohnfestsetzung zulässig ist, ist zunächst der Begriff der Wirtschaftslenkung zu bestimmen.

Nimmt man den bloßen Wortlaut, so ist mit Wirtschaftslenkung alles bezeichnet, was irgendwie lenkend auf die Wirtschaft Einfluß nimmt. Das sind sämtliche für die Wirtschaft erheblichen Beeinflussungsfaktoren. Zu diesen zählt an erster Stelle die Gesamtheit der privaten Haushalte. Das Verhalten dieser Haushalte bestimmt vorrangig das Geschehen der Wirtschaft. Aber auch alle Betriebe, die Kreditinstitute und die Verbände tragen zur Ausgestaltung des Wirtschaftsablaufs bei und geben ihm richtungsweisende Impulse (1). Diese beeinflussenden Faktoren sind jedoch nicht gemeint, wenn man von einer Lenkung der Wirtschaft spricht. Sie sind der Wirtschaftsablauf selber.

Unter Wirtschaftslenkung ist die bewußte und steuerbare Einflußnahme auf das Wirtschaftsgeschehen zu verstehen. Deshalb zählt etwa das Verhalten der Gesamtheit der privaten Haushalte nicht zur Lenkung, obwohl es ausschlaggebende Bedeutung für das Wirtschaftsgeschehen hat. Die Gesamtheit der privaten Haushalte ist lediglich eine statistische Einheit, die einer bewußten und steuerbaren Einflußnahme auf die Wirtschaft nicht fähig ist.

(1) Rau, DVBl 1960, S. 337 (339), zählt diese Beeinflussungsfaktoren deshalb zur Wirtschaftslenkung im weitesten Sinne.

Anders steht es zum Beispiel mit großen Verbänden. Sie sind in der Lage, das Wirtschaftsleben in ihrem Sinne zu beeinflussen. Dennoch ist auch ihre Tätigkeit nicht der Wirtschaftslenkung zuzurechnen. Unter Wirtschaftslenkung ist nur die *s t a a t l i c h e* Einflußnahme auf die Wirtschaft zu verstehen (1). Die staatliche Einflußnahme auf das wirtschaftliche Geschehen geschieht auf zweierlei Weise. Zum einen tritt der Staat selber als Teilnehmer auf, meist, um eigene wirtschaftliche Interessen wahrzunehmen, und beeinflußt dadurch das wirtschaftliche Geschehen. Hierbei handelt es sich um private Teilnahme des Staates (2). Zum anderen beeinflußt der Staat das Wirtschaftsleben nicht in der Form der privaten Teilnahme, sondern bewußt unter Einsatz *h o h e i t l i c h e r* Mittel (3). Somit ist unter Wirtschaftslenkung in erster Linie die bewußte und steuerbare Wirtschaftseinwirkung durch den Staat unter Einsatz hoheitlicher Mittel zu verstehen (4).

-
- (1) Vgl. Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 117;
E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 197.
- (2) Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 82 ff;
E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 200, nennt diese Art der Einwirkung auf die Wirtschaft "nichthoheitliche Wirtschaftslenkung".
- (3) Vgl. E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 197;
Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 25.
- (4) Vgl. Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Kaiser, Planung II, S. 63 (89) ;
vgl. auch Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 117 ff.

Damit ist der Begriff der Wirtschaftslenkung aber noch nicht hinreichend bestimmt. Nicht jede Wirtschaftseinwirkung ist eine Form der Wirtschaftslenkung, wie E.R. Huber (1) festgestellt hat.

Vielmehr ist eine Wirtschaftseinwirkung nur dann als Wirtschaftslenkung zu bezeichnen, wenn noch das besondere Moment der "Finalität" erfüllt ist, das den spezifischen Charakter der Lenkung verleiht (2). Zu den eben geschilderten Wirtschaftslenkungselementen (- bewußte und steuerbare Einflußnahme auf die Wirtschaft - durch den Staat - unter Einsatz hoheitlicher Mittel mit spezifischem Lenkungscharakter) tritt noch ein weiteres hinzu: Die Beachtung der grundrechtlichen Freiheitsrechte (3). Huber beschreibt dieses Erfordernis als "Aufrechterhaltung der privaten Wirtschaftstätigkeit" (4).

Er weist nach, daß bei völliger Unterdrückung beispielsweise des freiheitlichen Unternehmertums (Art. 2, 14 GG) es sich nicht rechtfertigen ließe, noch von Wirtschafts l e n k u n g zu sprechen. Eine solche setzt begriffsnotwendig das Vorhandensein eines Spielraumes voraus, in dem noch etwas gelenkt werden kann. Ein freier Entscheidungsraum für die Wirtschaftssubjekte, in dem diese in die

(1) Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 198 f.

(2) Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 199.

(3) Vgl. Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Kaiser, Planung II, S. 63 (89).

(4) Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 197.

eine oder andere Richtung hin gelenkt werden können, ist erforderlich. Anderenfalls wäre die freie Entscheidungsmöglichkeit einer Kommandounterordnung gewichen, so daß die Form einer "Kommandowirtschaft" (1) vorläge.

Wird die Wirtschaftslenkung - was noch ausgeführt werden wird - vom Grundgesetz auch nicht schlechthin untersagt (2), so findet sie doch - besonders in einer "imperativen" Form (3) - gegenüber den Tarifpartnern ihre grundrechtlichen Grenzen.

Das Grundgesetz gestattet nur diejenige Wirtschaftslenkung, die nicht in den Kernbereich (4) koalitionsmäßiger Handlungsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) eingreift (5).

(1) E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 202.

(2) Vgl. Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Kaiser, Planung II, S. 63 (91);
Badura, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 597 ff.

(3) Hierzu unten S. 22 ff.

(4) Zum Kernbereichsbegriff siehe unten S. 115, 185 ff.

(5) Hierzu ausführlich unten S. 117 ff, 185 ff.

Grenze einer zulässigen Einflußnahme auf die Tarifautonomie ist daher nicht erst die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG (1). Dies folgt zum einen daraus, wie sich schon aus dem engen Sinnzusammenhang von Art. 19 Abs. 1 und Abs. 2 GG ergibt, daß das Verbot des Art. 19 Abs. 2 GG, ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt anzutasten, nur für die Grundrechte Bedeutung hat, die durch Gesetz (vgl. Art. 5 Abs. 2, Art. 12 Abs. 1 S. 2, Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) oder auf Grund eines Gesetzes (vgl. Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG) eingeschränkt werden können und ein Gesetzesvorbehalt in Art. 9 Abs. 3 GG nicht genannt ist. Zum anderen folgt der Schutz des Kernbereichs - und nicht erst des Wesensgehaltes - der tariflichen Regelungsmacht aus der Vorschrift des Art. 9 Abs. 3 S. 2 GG.

Innerhalb des so begrenzten Verfassungsbereiches liegt der "rechtliche Aktionsraum", innerhalb dessen eine Bindung der Tarifpartner an das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" als zulässig angesehen werden kann (2).

-
- (1) So auch Säcker, Grundprobleme, S. 57;
 vgl. auch Weber, Koalitionsfreiheit, S. 37
- (2) Vgl. auch E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 215;
 Pernthaler, Mitbestimmung, S. 49;
 Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 329;
 Säcker, Grundprobleme, S. 56.

III. Einteilung der Wirtschaftslenkungsmittel

1. Vorbemerkung

Wirtschaftslenkungsmittel sind diejenigen Handlungsformen, derer sich der Staat zur Erreichung seiner wirtschaftspolitischen Ziele (1) mit Hilfe der Wirtschaftslenkung bedient. Sie können nach ihrer Rechtsform (Gesetz, Verwaltungsakt, Vertrag), nach der Intensität ihrer Rechtseinwirkung und nach der spezifischen Gestalt des verwandten Mittels (Steuer, Subventionen usw.) unterschieden werden (2).

Eine systematische Gliederung soll hier nicht vorgenommen werden (3). Doch sollen die Unterscheidungsmerkmale zwischen den Wirtschaftslenkungsmitteln ohne und solchen mit Rechtseinwirkung - auch durch Darstellung am praktischen Beispiel - geklärt werden. Von der Unterscheidung der Lenkungsmittel nach der Rechtseinwirkung hängt die Beantwortung der Frage nach dem Erfordernis einer Wirtschaftslenkungscompetenz sowie der Zulässigkeit einzelner Lenkungsmaßnahmen ab (4).

-
- (1) Zu den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen des Grundgesetzes unten S. 50 ff.
 - (2) Vgl. Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 75 ff;
vgl. auch Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 45.
 - (3) Eine solche gibt E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 197 ff.
 - (4) Hierzu unten S. 73 ff.

2. Einteilung nach der Rechtseinwirkung - Indirekte und imperative Wirtschaftslenkung

Wirtschaftslenkungsmaßnahmen werden - wie eben angedeutet - auch danach unterschieden, ob sie indirekt das Wirtschaftsleben beeinflussen oder unmittelbare Rechtseinwirkung enthalten. Dieser Unterscheidung entspricht die Differenzierung zwischen *i n d i k a t i v e r* (1) (indirekter (2)) und *i m p e r a t i v e r* (3) (direkter) Wirtschaftslenkung. Eine indikative Lenkung beschränkt sich darauf, Daten zu setzen, überläßt es aber der Entscheidungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte, wie sie auf solche Daten reagieren (4). Imperativ ist die Wirtschaftslenkung dann, wenn sie mit Befolgungszwang ausgestattet ist (5).

-
- (1) Vgl. Krüger, Grenzen, 46. DJT, Bd. I, Teil 1, S. 7 (63).
 - (2) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 21.
 - (3) Vgl. Krüger, Grenzen, S. 63;
vgl. auch Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 21 ff;
Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 75 f.
 - (4) Vgl. Tuchtfeldt, Moral Suasion in der Wirtschaftspolitik, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 19 ff.
 - (5) Vgl. E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 203, der zwischen unmittelbarer und mittelbarer Wirtschaftslenkung unterscheidet: "Unmittelbar wirken die wirtschaftslenkenden Maßnahmen, wenn sie durch Gebote oder Verbote den Umfang der Produktion beschränken oder erweitern, den Weg und die Formen der Güterbeschaffung vorschreiben oder den Verbrauch ... regulieren. Mittelbare Maßnahmen liegen dann vor, wenn sie "die Erzeugung, den Absatz oder den Verbrauch ... durch Veränderung der monetären Daten ... " regulieren;
vgl. auch Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 45.

Eine mit Befolgungszwang ausgestattete imperative Lenkungsmaßnahme hat nicht notwendig zur Folge, daß sie grundrechtlich geschützte Freiheiten privater Wirtschaftssubjekte in einer (verfassungsrechtlich) unzulässigen Weise beschränkt (1). Sie kann auch unter Aufrechterhaltung dieser Freiheiten durch Einflußnahme auf die Teilnehmer am Wirtschaftsleben erfolgen (2). Deshalb ist bei den imperativen Wirtschaftslenkungsmaßnahmen zwischen solchen mit und solchen ohne Beschränkung der grundrechtlichen Freiheiten zu unterscheiden. Diese Differenzierung ist erheblich, da Wirtschaftslenkungsmaßnahmen der gesetzlichen Grundlage bedürfen, wenn sie Beschränkungen grundrechtlich geschützter Freiheiten enthalten (3).

Die heute vom Staat ergriffene Wirtschaftslenkungsmaßnahmen mit imperativem Charakter sind zahlenmäßig seltener als solche indikativer Natur. Zu den imperativen Lenkungsmaßnahmen gehören z.B. staatliche Preisregelungen, Ein- und Ausfuhrverbote, Zuteilungen von Absatzgebieten, Bezugsberechtigungen (Kontingentierungen (4)) und Verwendungsgebote oder -verbote. In neuerer Zeit greift der Staat insbesondere im Bereich der Landwirtschaft zu zwei Formen imperativer Lenkungsmaßnahmen. Eine Form ist die Marktordnung (5). Sie umfaßt eine Anzahl verschiedener

(1) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 20 ff.

(2) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 20 ff;

vgl. auch Stern, Rechtsfragen der öffentlichen Subventionierung Privater, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 346 ff;

vgl. E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 214 ff.

(3) Hierzu unten S. 73 ff.

(4) Zur Kontingentierung siehe Rinck, Wirtschaftsrecht, S. 93 f.

(5) Zudem Gebriff der Marktordnung Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 164.

staatlicher Vorschriften über Liefergebote, Absatzregulierungen, Qualitätsvorschriften und Vertriebsformen (1). Die andere Form ist die der Ausgleichsabgaben (2). Diese werden von Beteiligten innerhalb eines Kreises gleicher Unternehmen erhoben und unter sie verteilt, um unterschiedliche Standort- und Produktionsbedingungen auszugleichen (3).

Im allgemeinen wählt der Staat jedoch Mittel, die eine indirekte Steuerung bewirken. Diese Wirtschaftslenkungsmittel setzen Daten, durch die die Wirtschaftssubjekte mittels Anreizens (4), Auferlegung von Nachteilen oder durch die Auswirkung genereller Maßregeln (z.B. Begrenzung des Kreditplafonds, gezielte Richtung der Staatsausgaben) in ihren Entscheidungen gelenkt werden (5).

Die Grenze zwischen imperativer und indikativer Wirtschaftslenkung ist nicht immer scharf zu ziehen. Auch letztere kann eine fast zwingende Wirkung äußern (6).

-
- (1) Eine ausführliche Darstellung über die Agrarordnungen der Bundesrepublik gibt Rinck, Wirtschaftsrecht, S. 169 ff.
 - (2) Zum Begriff der Ausgleichsabgabe siehe Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 171.
 - (3) Hierzu Rinck, Wirtschaftsrecht, S. 173 f.
 - (4) Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 95, spricht von "influenzierender" Wirkung.
 - (5) Vgl. auch Scheuner, Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung, in: Kaiser, Planung I, S. 67 ff.
 - (6) Z.B. Kreditrestriktionen, Steuern; zu letzterem unten S. 36 ff.

3. Indirekte Wirtschaftslenkung durch Globalsteuerung

Die heutige Wirtschaftslenkung ist beherrscht von dem Gedanken der "Globalsteuerung" (1). In diese sind durch die "Konzertierte Aktion" (2) auch die Tarifpartner einbezogen. Auf beide Institute indirekter Wirtschaftslenkung soll daher zunächst eingegangen werden.

Nach Art. 109 Abs. 2 GG i.V. § 1 StabG sind Bund und Länder verpflichtet, die Erfordernisse des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" zu beachten. Sie haben durch wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen zur Erreichung der Stabilität des Preisniveaus, des hohen Beschäftigungsgrades und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beizutragen (§ 1 StabG). Auf eine Formel gebracht ist Ziel der Erlangung und Sicherung des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" die Vermeidung andauernder Ungleichgewichtslagen zwischen gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und Produktionskapazität (3).

(1) Eine Definition der Globalsteuerung befindet sich auf S. 26.

(2) Dazu unten S. 29 ff.

Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang die Ansicht Mayrs (IG Metall), der die Einführung einer unverbindlichen Tariflohnsatzorientierung in die "Konzertierte Aktion" als "Einengung der Tarifautonomie" ansieht; Der Arbeitgeber, 1969, Heft 12, S. 464 (466).

(3) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 4;

vgl. auch Schmitz, Normative Richtlinien der Wirtschaftspolitik, S. 13 ff.

Zur Erfüllung der Verpflichtung nach Art. 109 GG bedient sich der Staat des Lenkungs Instruments der "Globalsteuerung". Um zu klären, ob globalsteuernde Wirtschaftslenkungsmaßnahmen der imperativen oder indikativen Wirtschaftslenkung zuzurechnen sind, ist zunächst Begriff und Wesen der "Globalsteuerung" zu erfassen.

Wirtschaftslenkung kann punktuell (mikroökonomisch) durch Beeinflussung einzelner privater Haushalte vorgenommen werden. So beeinflusst z.B. die Wirtschaftslenkung durch Marktordnungen nur das Verhalten eines ganz bestimmten Personenkreises. Wirtschaftslenkung kann aber auch dadurch vorgenommen werden, daß nicht punktuell, sondern global (makroökonomisch) auf die Gesamtheit der (öffentlichen und privaten) Haushalte eingewirkt wird. Somit ist unter Globalsteuerung zunächst die Beeinflussung der makroökonomischen Größen zu verstehen (1). Damit ist der Begriff der Globalsteuerung aber noch nicht hinreichend geklärt. Jede Form der Wirtschaftslenkung ist zielgerichtet (2). Ziel der Globalsteuerung ist nach Art. 109 GG i.V. § 1 StabG die Erlangung und Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Unter Globalsteuerung ist somit die Beeinflussung der makroökonomischen Größen durch den Staat, mit dem Ziel der Erlangung und Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zu verstehen.

-
- (1) Vgl. Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 45;
vgl. auch Klaus, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, S. 108 (Fn. 22).
- (2) Vgl. oben S. 18.

Die Instrumente der Globalsteuerung - das Stabilitätsgesetz stellt solche im Bereich der Haushaltspolitik (1), der Steuerpolitik (2) und Geldpolitik (3) zur Verfügung - sind dementsprechend makroökonomisch orientiert. Sie wirken auf die "großen Aggregate des gesamtwirtschaftlichen Kreislaufs" (4). Bei einer Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit soll die gesamtwirtschaftliche Nachfrage vermehrt, bei einer die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigenden Nachfrageausweitung soll durch Abschöpfung der monetären Nachfrage der Wirtschaftsprozess stabilisiert werden (5).

Die Globalsteuerung verzichtet damit auf direkte Eingriffe in die privatwirtschaftlichen Entscheidungen. Sie steuert die gesamtwirtschaftliche Entwicklung vielmehr durch Veränderung der Bedingungen für das einzelwirtschaftliche Handeln (6).

-
- (1) Entsprechend der Lehre von der "antizyklischen (kompensatorischen) Finanzpolitik" soll der Staat seine direkten Dispositionsmöglichkeiten über die Ausgabenmasse der öffentlichen Haushalte zur Beeinflussung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage ausnutzen, indem er sie zu einem antizyklischen "Gegensteuern" benutzt (vgl. §§ 5, 6, 7, 14, 16 StabG);

vgl. Münch, in Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 39.

- (2) Vgl. §§ 26 - 28 StabG. Der Ansatzpunkt liegt auch hier in der Beeinflussung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage, die durch Maßnahmen der Besteuerung (Beeinflussung der Kaufkraft und der Investitionsneigung) erreicht wird.
- (3) Vgl. § 29 StabG;
hierzu vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 30.
- (4) Münch, in: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 37.
- (5) Vgl. Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 49.
- (6) Vgl. Münch, in: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 37.

Sie ist nicht rechtseinwirkend mit Befehlswang ausgestattet, sondern sie wird durch Veränderung der für die Marktteilnehmer entscheidenden Daten ihrer Rentabilitätsrechnung wirksam (1). Der Lenkungseffekt beruht auf keinem hoheitlichen Machtwort des Staates, sondern die privaten Haushalte werden in die vom Staat gewünschte wirtschaftspolitische Richtung geführt. Globalsteuernde Wirtschaftslenkungsmaßnahmen erstrecken sich daher nicht auf Grundrechtsbereiche, sondern lassen Privatgüter und Persönlichkeitsrechte unberührt (2). Das Wirtschaftslenkungsinstrument der Globalsteuerung ist damit eine Handlungsform indirekter Lenkung (3).

(1) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 22 f.

(2) Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 23.

(3) Vgl. Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 45;

Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 66;

vgl. auch Hoppmann, Konzertierte Aktion und der "Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung", in Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 265 (312);

vgl. auch Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 21, der darauf hinweist, daß diese Art der Wirtschaftslenkung "der rechtlichen Erfassung besondere Probleme" bereitet.

4. Indirekte Wirtschaftslenkung am Beispiel der "Konzertierten Aktion" (§ 3 StabG)

a) Die Aufgabe der "Konzertierten Aktion"

Die Globalsteuerung ist, wie gezeigt, zur indirekten Wirtschaftslenkung zu rechnen. Sie wirkt durch Beeinflussung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage auf die Wirtschaftsabläufe (1). Das Lenkungsmittel der "Konzertierten Aktion" (§ 3 StabG) dagegen soll über die Tarifpartner direkt auf die privaten Wirtschaftssubjekte Einfluß ausüben (2). Es ist daher zunächst auf die "Konzertierte Aktion" einzugehen.

Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 StabG ist die Bundesregierung gemäß § 3 Abs. 1 StabG verpflichtet (3), "Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges, aufeinander abgestimmtes Verhalten (Konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände" zur Verfügung zu stellen (4).

Aus dem Wortlaut des § 3 StabG folgen zwei Komponenten: Das Zurverfügungstellen von Orientierungsdaten durch die Regierung und deren Erläuterung durch das Bundeswirtschaftsministerium einerseits (erste

(1) Siehe oben S. 25 ff.

(2) Vgl. Rasch, BB. 1972, S. 1149;

vgl. auch Klaus, Die Konzertierte Aktion als Instrument der neuen Wirtschaftspolitik, in: Dürr, Neue Wege der Wirtschaftspolitik, S. 18 ff.

(3) Eine Initiativverpflichtung zur Einberufung der Konzertierten Aktion und eine Erläuterungsverpflichtung nimmt Stern, in: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 101, an; ebenso Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 110.

(4) Zur Entstehungsgeschichte des Begriffs vgl. Stern, in: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 101, Fn. 1.

Komponente), sowie das - durch die erste Komponente aufeinander abgestimmte - Verhalten (zweite Komponente) (1) andererseits.

Unter der Konzertierten Aktion werden nun entweder die erste Komponente (2) - die sog. "Gesprächsrunde" - , oder beide Komponenten zugleich verstanden.

Da, wie oben gezeigt (3), die Lohnvereinbarungen der Tarifpartner die Zielgrößen des Art. 109 GG, § 1 StabG beeinflussen, geld- und fiskalpolitische Maßnahmen des Staates allein jedoch nicht ausreichen (4), das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu erlangen und zu sichern, ist eine Abstimmung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zwischen Staat und Tarifpartnern erforderlich (5).

In der Konzertierten Aktion sollen daher durch Bekanntgabe von "Orientierungsdaten" durch die Bundesregierung die Tarifpartner für ein mit dem Staat gleichgestimmtes, an den Zielen des Art. 109 GG, § 1 StabG orientiertes Verhalten gewonnen werden. Dieses Verhalten soll mit den Mitteln der Rationalität und Überzeugungskraft, nicht mit denen des Befehls, erreicht werden (6).

- (1) Vgl. Hoppmann, Konzertierte Aktion und der "Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung", in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 265 ff (269).
- (2) Vgl. Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 108 f.
- (3) S. 4 f.
- (4) Vgl. Klaus, in: Dürr, Neue Wege der Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 67, S. 19;
ders., Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 51, S. 99 ff.
- (5) Vgl. Klaus, ebenda.
- (6) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 22 f;
vgl. auch Tuchtfeldt, Moral Suasion in der Wirtschaftspolitik, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 19 (23).

Das Ziel der Konzertierten Aktion ist damit die Steuerung motivationeller Prozesse (1). Eine freiwillige Bindung der Tarifpartner an die vom Staat verfolgten wirtschaftspolitischen Ziele soll durch das Lenkungsmittel der Konzertierten Aktion erreicht werden (2).

Gegen die Konzertierte Aktion sind von Biedenkopf (3) verfassungsrechtliche Bedenken geäußert worden. Er meint, die Konzertierte Aktion bedeute die institutionelle Beteiligung marktmächtiger Unternehmen an politischen Entscheidungen (4). Fernerhin vertritt Biedenkopf die Meinung, durch die Konzertierte Aktion erfolge eine unzulässige "Vergesellschaftung staatlichen Handelns" (5). "Ein Verband", so führt er aus, "der an der Formulierung politischer Entscheidung beteiligt wird, nimmt eine Funktion in Anspruch, die außerhalb seiner privatrechtlichen Zuständigkeit liegt" (6).

(1) Vgl. auch Kölble, NJW 1966, S. 473 (474).

(2) Vgl. Rasch, BB 1972, S. 1149 (1150);

vgl. auch Tuchtfeldt, Moral Suasion in der Wirtschaftspolitik, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 19 (23, 36 ff, 43 ff, 53 ff);

Münch, in: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 102 f.

(3) In: BB 1968, S. 1005 (1007).

(4) Vgl. auch Klaus, Die Konzertierte Aktion als Instrument der neuen Wirtschaftspolitik, in: Dürr, Neue Wege der Wirtschaftspolitik, S. 11 (41).

(5) In: BB 1968, S. 1005 (1009 f);

vgl. auch Rupp, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 1 (13 ff).

(6) Biedenkopf, BB 1968, S. 1005 (1009).

b) Stellungnahme

Die rechtlichen Bedenken Biedenkopfs sind unbegründet. Die Konzertierte Aktion ist schon nach dem Wortlaut des § 3 StabG eine Kooperation des Staates mit Verbänden, nicht auch mit marktmächtigen Unternehmen (1). Dementsprechend haben bisher auch nur Repräsentanten von Verbänden, aber nicht Vertreter einzelner Unternehmungen an den Beratungen teilgenommen (2). Möglich ist allerdings, daß über die Verbände marktmächtige Unternehmen Einfluß gewinnen können. Dies berührt jedoch nicht die Verfassungsmäßigkeit der Konzertierten Aktion, sondern ist eine Frage der "richtigen" Repräsentation der Verbandsmitglieder. Abzulehnen ist auch die Ansicht Biedenkopfs, bei der Konzertierten Aktion handele es sich um eine "Vergesellschaftung staatlichen Handelns". Zwar haben die Tarifpartner nicht den Rang von Verfassungsorganen und sind zu Entscheidungen für die Allgemeinheit nicht legitimiert (3). Ihre Funktion beschränkt sich auf die Vertretung partikularer Interessen. Der Staat billigt aber die Ordnungsfunktion (4) der Verbände für den gesellschaftlichen Bereich und damit ihre gesellschaftliche Legitimität. Die Tarifpartner überschreiten daher nicht ihre gesellschaftliche Zuständigkeit (5), wenn sie versuchen, auf der Konzertierten Aktion das Verhalten des Staates im Sinne ihrer Zielvorstellungen zu beeinflussen.

(1) So auch Klaus, in: Dürr, Neue Wege der Wirtschaftspolitik, S. 11 (41).

(2) Vgl. Gördel und Schöpf, Antwort auf Biedenkopf, in: Der Volkswirt, 1968, Nr. 31, S. 23 ff.

(3) Zum Legitimationsproblem ausführlich unten S. 134 ff.

(4) Dazu ausführlich unten S. 111 ff; 130 ff.

(5) Zur Abgrenzung zwischen gesellschaftlicher und juristischer Zuständigkeit siehe unten S. 105 ff.

Von einer Vergesellschaftung staatlichen Handelns könnte nur dann gesprochen werden, wenn die Konzertierte Aktion mit einer Verlagerung der staatlichen Entscheidungskompetenz auf die Tarifpartner verbunden wäre. Dies ist aber nicht der Fall, da in der Konzertierten Aktion keine wirtschaftspolitischen Entscheidungen des Staates getroffen werden (1).

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Institut der Konzertierten Aktion sind somit nicht begründet. Aus nationalökonomischer Sicht ist ein Erfolg der Konzertierten Aktion aber zweifelhaft (2). So kommt auch Tuchtfeldt (3), der der Frage der Geeignetheit einer Wirtschaftslenkung durch Beeinflussung motivationeller Prozesse nachgegangen ist, zu dem Ergebnis, daß sich "Stillhalte- und Selbstbeschränkungsabkommen aller Art regelmäßig als unwirksam erwiesen" haben (4). Die Klärung der Frage, ob das Lenkungsmittel der Konzertierten Aktion nationalökonomisch geeignet ist, die Koalitionen an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu binden, ist nicht Ziel einer juristischen Untersuchung.

Die Zweifel an dem Erfolg der Konzertierten Aktion lassen sich jedoch auch aus rechtssoziologischen Überlegungen herleiten: Die Tarifpartner sind ihrer Struktur nach gegenüber der Außenwelt fordernde Handlungseinheiten. Mit der Konzertierten Aktion

(1) Vgl. Klaus, in: Dürr, Neue Wege der Wirtschaftspolitik, S. 11 (43 f);

vgl. auch Schlecht, Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, in: Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Nr. 21, S. 18 ff.

(2) Rasch, BB 1972, S. 1149 (1151), spricht von einem "Versagen des Experiments".

(3) Moral Suasion in der Wirtschaftspolitik, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 19 (56).

(4) Tuchtfeldt, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 56.

tritt jetzt eine Veränderung ein. Die Tarifpartner sollen in einer Institution mitarbeiten und Entscheidungen treffen, die in bestimmten Konjunkturphasen die Begrenzung von Ansprüchen zum Inhalt hat (1). Dadurch wird insbesondere bei der Gewerkschaft ein Konflikt deutlich. Sie gilt aus der Sicht der Arbeitnehmer dann als besonders erfolgreich, wenn es ihr in Tarifverhandlungen gelingt, die Löhne in einem überdurchschnittlichen Maße anzuheben (2). Die Gewerkschaft steht daher unter einem Erfolgszwang (Erfolgsprinzip) (3). Die Konzertierte Aktion hat die Aufgabe, den Gewerkschaften die gesamtwirtschaftlich schädlichen Auswirkungen übermäßiger Nominallohnforderungen in bestimmten Konjunkturphasen einsichtig zu machen (4). Folgen die Gewerkschaften der Notwendigkeit, keine übermäßigen Lohnforderungen zu erheben, so bedeutet dies den Verzicht zumindest auf einen Teil ihrer sich zum Ziel gesetzten Forderungen. Ein solches Verhalten verstößt gegen das Erfolgsprinzip, wenn die Gewerkschaften versuchen, Lohnforderungen durchzusetzen, die den Interessen ihrer Mitglieder und nicht denen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entsprechen (5).

-
- (1) Vgl. Josua Werner, Funktionswandel der Wirtschaftsverbände durch die Konzertierte Aktion?, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 179 (192 ff).
 - (2) Josua Werner, a.a.O., S. 193 f.
 - (3) Vgl. Briefs, Art. Gewerkschaften (I), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, IV. Bd., S. 556.
 - (4) Vgl. Josua Werner, a.a.O., S. 194.
 - (5) Vgl. Josua Werner, a.a.O., S. 196.

Daher ist es erforderlich, die mögliche Inkongruenz zwischen den Zielen des Staates und denen der Tarifpartner durch imperative Wirtschaftslenkung zu beseitigen (1). Ob dieser Weg rechtlich zulässig ist, ist Ziel dieser Untersuchung.

-
- (1) Vgl. Klaus, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 51, S. 99 ff;

ders., Die Konzertierte Aktion als Instrument der neuen Wirtschaftspolitik, in: Dürr, Neue Wege der Wirtschaftspolitik, S. 11 ff, 18 f;

vgl. Werner, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 198: "Die mit staatlichen Zwangsmitteln arbeitende Einkommenspolitik erweist sich alsdann als wirkungsvoller als die nichtstaatlichen Instanzen überlassene Distributionspolitik".

5. Indirekte Wirtschaftslenkung mit direkten Folgen

Die Grenze zwischen indirekter und imperativer Wirtschaftslenkung ist flüssig. Auch erstere kann imperative Wirkungen äußern (1). Wichtigstes indirektes Lenkungsmittel des Staates mit imperativem Charakter ist die Steuergesetzgebung. Der wirtschaftslenkende Einfluß der Steuer liegt insbesondere in der Kontraktion oder Expansion der für Investitionen und Konsum verfügbaren Geldmenge durch Änderung der Steuersätze oder anderer steuerrechtlicher Maßnahmen (2).

Bis zum Beginn dieses Jahrhunderts wurden Steuern ausschließlich zur Beschaffung der für die Erfüllung der Staatsausgaben notwendigen Mittel erhoben. Das Ansteigen der Besteuerung in diesem Jahrhundert hat zu einer derartigen Vergrößerung der Finanzmasse des Staates geführt, daß die Steuererhebung heute neben der Haushaltsmitteldeckung als ein wirksames Mittel konjunkturpolitischer Wirtschaftslenkung eingesetzt werden kann. Bekanntes Beispiel für die Wirtschafts-

(1) So z.B. Kreditrestriktionen;

vgl. Stern, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, II, 2a, der betont, daß der Globalsteuerung die Tendenz innewohnt, in imperative Wirtschaftslenkung überzugehen;

vgl. auch Friauf, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, in: VVDStRL, Heft 27, S. 15: "Gleichwohl wird man im Auge behalten müssen, daß in Extremfällen die Quantität der makroökonomischen Steuerung in die Qualität mikroökonomischer Eingriffe umschlagen kann. Der Reflex, dem der Einzelne durch die Steuerungsmaßnahmen ausgesetzt ist, kann sich so intensivieren, daß eine unmittelbare individuelle Betroffenheit angenommen werden muß."

(2) Vgl. Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 50.

lenkung durch Steuern in neuester Zeit ist der Erlaß des Gesetzes über die Erhebung eines rückzahlbaren Konjunkturzuschlags zur Einkommens- und Körperschaftssteuer (1). Bei der Erhebung eines rückzahlbaren Konjunkturzuschlags handelt es sich nicht um eine Besteuerung im eigentlichen Sinn, sondern um Wirtschaftslenkung durch eine "Quasisteuer" (2). An dem Beispiel des Konjunkturzuschlags zeigt sich die Eigenart der indirekten Wirtschaftslenkung mit "direkten" Folgen. Die Steuererhebung ist ein indirektes Wirtschaftslenkungsmittel, da sie nicht auf einzelne private Haushalte einwirkt, sondern auf deren Gesamtheit. Sie hat direkte Folgen, da sich die privaten Haushalte der vom Staat vorgenommenen Einwirkung auf die Wirtschaftsabläufe nicht entziehen können.

Gegen die Wirtschaftslenkung durch Steuergesetzgebung sind verfassungsrechtliche Bedenken erhoben worden (3). Diese sind nur teilweise begründet. Der Einsatz der Steuer als Wirtschaftslenkungsmittel und nicht nur als Einnahmequelle begegnet keinen Bedenken (4). Verfassungswidrig ist die Erhebung von Steuern nur dann, wenn sie in den grundrechtlichen Schutzbereich unzulässig eingreift. Ein solcher Eingriff liegt vor, wenn die Steuer die Ertrags-

(1) Gesetz vom 23.7.1970 (BGBl I, S. 1125).

(2) Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 50.

(3) Vgl. Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Bd. 325/326, S. 21 ff;

vgl. auch Kirchhof/Walter, Die verfassungsrechtliche Problematik des rückzahlbaren Konjunkturzuschlags, NJW 1970, S. 1575 ff.

(4) Vgl. Friauf, a.a.O., S. 17.

kraft des besteuerten Objekts zielgerichtet oder faktisch wegnimmt oder entscheidend in der Substanz schwächt (1). In diesem Fall liegt ein verfassungswidriger Eingriff in das Eigentum (Art. 14 GG) vor.

Auch die Konzertierte Aktion ist ein indirektes Wirtschaftslenkungsmittel. In dieser werden von der Regierung "Orientierungsdaten" (§ 3 StabG) gegeben, die den Tarifpartnern als Richtpunkte für die Höhe der künftigen Lohnvereinbarungen dienen sollen (2). Daher stellt sich die Frage, ob zu der indirekten Wirtschaftslenkung mit imperativem Charakter auch die Konzertierte Aktion zu zählen ist.

Die in der Konzertierten Aktion von der Regierung zur Verfügung gestellten "Orientierungsdaten" sind zwar unverbindlich (3). Sie sind keine mit Befehlszwang ausgestattete Rechtsnormen. Sie bedeuten aber aus der Sicht der Tarifpartner dennoch eine verbindliche Handlungsanweisung. Die der Öffentlichkeit durch die Presse unterbreiteten "Orientierungsdaten" gelten bei dieser - da vom Staat gesetzt - als die gesamtwirtschaftlich richtigen. Verstoßen tarifliche Lohnvereinbarungen gegen diese Daten, so kann es sein, daß sich die Tarifpartner in den Augen der Öffentlichkeit "ins Unrecht setzen". Daher stehen die Tarif-

(1) Vgl. BVerfGE 16, S. 147 (161 ff, 187);
vgl. auch BVerfGE 18, S. 315 (339).

(2) So weist auch Rupp, Konzertierte Aktion und freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 6, darauf hin, daß die "Orientierungsdaten" von der Regierung "nicht aus bloßer Mitteilungsfreude" gegeben werden, sondern "zur Erreichung der Ziele des § 1 StabG".

(3) Allgemeine Ansicht; vgl. insbes. Stern, in: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 107;

Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 111

partner in einem solchen Fall unter dem (öffentlichen) Zwang, bei den Lohnvereinbarungen sich an die "Orientierungsdaten" zu halten.

Diese präjudizierende Wirkung der Orientierungsdaten (1) rechtfertigt es, die Konzertierte Aktion zu den indirekten Wirtschaftslenkungsmaßnahmen mit direkten Folgen zu zählen (2).

Die Gewerkschaften lehnen folgerichtig auch die Einführung durchschnittlicher Lohn- und Tariflohnkosten in die "Konzertierte Aktion" ab. Sie sehen darin eine "Anmaßung des Staates" (3). Die Aufstellung und Bekanntgabe von Orientierungsdaten durch die Bundesregierung würde, so meinen die Gewerkschaften, zu "politisch gefährlichen Fehltritten" und unter dem Einfluß der dadurch bedingten "falschen Urteilsbildung... zu einer Einengung der Tarifautonomie" führen (4).

(1) Vgl. Biedenkopf, BB 1968, S. 1005 (1008 f).

(2) Im Ergebnis ebenso Rupp, Konzertierte Aktion und freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie, in Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 6.

(3) Mayr, Keine Lohnkosten - Vorgabe, in: Arbeitgeber, 1969, Heft 12, S. 464 (466).

(4) Mayr, a.a.O., S. 466;

vgl. auch Tacke, DGB: Notwendig!, in: Arbeitgeber, 1969, Heft 12, S. 461 ff.

IV. Zusammenfassung

Wirtschaftslenkung ist die bewußte und steuerbare Einflußnahme des Staates auf die Wirtschaft unter Einsatz hoheitlicher Mittel mit spezifischem Lenkungscharakter. Nach der Rechtseinwirkung der Lenkungsmaßnahmen ist zwischen direkter (imperativer) und indirekter (indikativer) Wirtschaftslenkung zu unterscheiden. Eine indirekte Lenkung beschränkt sich darauf, Daten zu setzen, überläßt es aber der Entscheidungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte, wie sie auf solche Daten reagieren. Direkt ist die Wirtschaftslenkung dann, wenn sie mit Befehlszwang ausgestattet ist.

Imperative Lenkungsmaßnahmen können in die verfassungsrechtlich geschützte Grundrechtssphäre eingreifen. Die Grenze zwischen imperativen und indikativen Lenkungsmaßnahmen ist flüssig. Elemente beider Formen enthält - zumindest von der Wirkung her - die indirekte Wirtschaftslenkung mit direkten Folgen. Zu dieser Art der Lenkung ist auch die Konzertierte Aktion zu zählen.

Die Globalsteuerung ist eine Form der indirekten Lenkung. Unter der Globalsteuerung ist die Beeinflussung der makroökonomischen Größen durch den Staat mit dem Ziel der Erlangung und Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu verstehen. Sind die wirtschaftspolitischen Ziele des Staates und die Ziele der Tarifpartner inkongruent, ist das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gefährdet. In diesem Fall ist es erforderlich, die tarifliche Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu binden. Ob eine solche Bindung durch imperative Lenkungsmaßnahmen zulässig ist, ist Ziel dieser Untersuchung.

2. Teil: Verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft und Wirtschaftslenkung

Die Prüfung der Zulässigkeit einer Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch wirtschaftslenkende Maßnahmen setzt die Klärung der Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit wirtschaftslenkender Maßnahmen voraus. Die Zulässigkeit von Lenkungsmaßnahmen steht in Zusammenhang mit der Frage, ob eine verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft besteht (1). Im folgenden ist daher Begriff und Inhalt der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft zu klären.

(1) Vgl. Löwisch, RdA 1969, S. 129 (130), der die Wirtschaftslenkung im Bereich der tariflichen Lohnfestsetzung durch Einführung von "Toleranzgrenzen" wegen einer damit verbundenen Hinkehr zur "Zentralverwaltungswirtschaft" für unzulässig hält;

vgl. auch Koppensteiner, Die Konzertierte Aktion im Spannungsfeld zwischen Geldwertstabilität und Tarifautonomie, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 229 (262);

Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 18 f.

§ 1 Die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft

Bei der Feststellung des Inhalts der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft wird im Schrifttum von einer "Wirtschaftsverfassung" ausgegangen (1). Vorweg ist daher der Begriff der "Wirtschaftsverfassung" zu bestimmen.

I. Der Begriff der "Wirtschaftsverfassung"

Der Begriff der "Wirtschaftsverfassung" wird mehrdeutig verwendet. Zwei Betrachtungsweisen zeichnen sich ab.

Im engeren Sinne wird der Begriff der "Wirtschaftsverfassung" dahin ausgelegt, daß er die im **V e r f a s s u n g s r e c h t** enthaltenen Grundlagen der wirtschaftlichen Ordnung umfaßt (2). Die "Wirt-

-
- (1) Vgl. E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. I, S. 20 ff;
 ders., Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in: DÖV 1956, S. 97 ff; 135 ff; 172 ff; 200 ff;
 Böhm, Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, S. 8 ff;
 Ballerstedt, Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Grundrechte, III/1, S. 1 ff;
 Richardi, Kollektivgewalt, S. 92 ff, 101 ff;
 Ehmke, Wirtschaft und Verfassung, S. 7 ff;
 Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 17 ff;
 Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 21 ff;
 Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, S. 31 ff.
- (2) So die verfassungsrechtliche Betrachtungsweise, vgl. insbes.: Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 18.

schaftsverfassung" wird durch diejenigen wirtschaftsordnenden Rechtsgrundsätze festgelegt, die durch das Grundgesetz garantiert werden. Der Begriff wird somit als die Gesamtheit der wirtschaftsordnenden Rechtsnormen im Range des Verfassungsrechts erfaßt (1).

Im weiteren Sinne wird von der "Wirtschaftsverfassung" als der Gesamtheit aller derjenigen Normen des öffentlichen wie des privaten Rechts, in denen wesentliche Vorschriften zur wirtschaftlichen Ordnung enthalten sind, gesprochen (2). Für diese Betrachtungsweise ist es unerheblich, ob die Normen den Rang des Verfassungsrechts haben. Ihr liegt die Ansicht zugrunde, die Ordnungsfunktion des Rechts wäre nur dann berücksichtigt, wenn alle maßgeblichen Rechtsgrundsätze in den Begriff einbezogen würden, die die rechtliche Ordnung des gesamtwirtschaftlichen Geschehens beherrschen.

Gegen den Begriff der "Wirtschaftsverfassung" bestehen jedoch in beiden Formen Bedenken.

(1) Vgl. auch Zacher, Festschrift für Böhm, S. 63 (77).

(2) So die wirtschaftsrechtliche Betrachtungsweise; vgl. insbes.:

E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. I, S. 21;

Rinck, Wirtschaftsrecht, S. 19 ff, insbes. S. 40;

Ballerstedt, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Grundrechte, Bd. III/1, S. 9 f, 19, 23 f;

vgl. auch Richardi, Kollektivgewalt, S. 101 f.

II. Der Begriff der "verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft"

Die Ausdehnung des Begriffs "Verfassung" auf Vorschriften einfachen Gesetzesrechts (Deutung im weiteren Sinn) führt zu rechtlicher Unklarheit. Es stellt sich die Frage, in welchem Rang und welcher Beziehung die Bestandteile einer solchen "Verfassung" zueinander stehen sollten (1). Auch die Beschränkung des Begriffs auf die im Verfassungsrecht enthaltenen Vorschriften (Deutung im engeren Sinn) ruft Bedenken hervor. Ein solches Verständnis des Begriffs "Wirtschaftsverfassung" setzt das Vorhandensein einer neben dem allgemeinen Verfassungsrecht gesondert stehenden wirtschaftlichen Verfassung voraus. Daraus folgt, daß für einen Teilbereich der Gesellschaft - der Wirtschaft - eine eigene Verfassung neben die staatliche Verfassung gestellt wird (2). Dies bedeutet nicht nur eine begriffliche Trennung von Staat und Gesellschaft, sondern auch die Anerkennung eines Gegensatzes von Staat und Gesellschaft (3). Eine begriffliche Trennung von Staat und Gesellschaft ist aber nicht gerechtfertigt. Dem Wortlaut nach sind zwar die Begriffe Staat und Gesellschaft divergent.

-
- (1) Zacher, Aufgabeneiner Theorie der Wirtschaftsverfassung, in: Festschrift für Böhm, S. 77/78, fordert daher auch, daß für den Begriff die Verbindung mit dem formellen Verfassungsrecht erhalten bleiben soll und fügt als weiteres Argument gegen die oben gezeigte Betrachtungsweise hinzu, daß sonst "der Begriff der Verfassung verbraucht" würde, "obwohl er gerade in der Spannung Recht - Wirtschaft in speziellerem Sinne benötigt wird".
 - (2) Vgl. Ehmke, "Staat" und "Gesellschaft" als verfassungstheoretisches Problem, S. 24 ff.
 - (3) Vgl. Ehmke, Wirtschaft und Verfassung, S. 7.

Jedoch handelt es sich um ein und denselben gesellschaftlichen Verband (1). Das begriffliche Gegensatzpaar Staat/Gesellschaft ist in der geschichtlichen Situation entstanden, in der man unter "Staat" ausschließlich den von einer monarchistischen Spitze geleiteten Staatsapparat verstand. Hier stand dem Staat folgerichtig das Volk oder die Gesellschaft gegenüber. Der Rechtslehre erschien im späteren 19. Jahrhundert und teilweise auch bis in die Gegenwart hinein die Wirtschaft als ein ausschließlich privatrechtlicher Bereich, der, ebenso wie die gesamte Privatsphäre, unabhängig und selbständig dem staatlichen Wirken gegenüberstand. Demzufolge hatte sich der Staat grundsätzlich vom wirtschaftlichen Geschehen fernzuhalten (2). Entsprechend diesem dualistischen Verständnis von Staat und Gesellschaft war es damals gerechtfertigt, von einer "Wirtschaftsverfassung" zu sprechen. Heute ist die Vorstellung vom Staat einerseits und der autonomen Gesellschaft andererseits wegen der Identität von Staat und Gesellschaft nicht mehr aufrechtzuerhalten (3). Dies gilt jedenfalls dann, wenn man von einem Dualismus von Staat und Gesellschaft als der Abschichtung zweier Sachbereiche ausgeht (4).

(1) Vgl. Ehmke, "Staat" und "Gesellschaft" als verfassungstheoretisches Problem, S. 44.

(2) So die Auffassung des klassischen Liberalismus. Die neoliberale Schule wollte den Staat zwar nicht gänzlich aus einer als selbständig gedachten Wirtschaft heraushalten, ihm aber nur eine modellerhaltende Funktion (Herstellung und Erhaltung des freien Wettbewerbs, Verhinderung von Kartellen usw.) überlassen.

Zum Recht im Wirtschaftsbild des Neoliberalismus vgl. Runge, Antinomien des Freiheitsbegriffs im Rechtsbild des Ordoliberalismus, S. 113 ff.

(3) Vgl. Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 146; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 12, 28.

(4) So auch Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, S. 21. Zum Dualismus von Staat und Gesellschaft vgl. auch Forsthoff, a.a.O., S. 21 ff, der zu Recht darauf hinweist, daß der richtig verstandene Dualismus als "sinnvolle" und "notwendige dialektische Zuordnung von zwei Modi mitmenschlichen Seins" (S. 21) "keineswegs überholt" (S. 28) ist.

Daher ist es ungerechtfertigt, der Verfassung des politischen Gemeinwesens - dem Grundgesetz - für einen wichtigen Bereich des Zusammenlebens - der Wirtschaft - eine andere Verfassung - die "Wirtschaftsverfassung" - gegenüberzustellen.

Der Ausdruck "Verfassung" ist darüber hinaus nur für die Bezeichnung der in Rang und Bedeutung herausgehobenen Grundordnung des Gemeinwesens anzuwenden. Diese Ordnung stellt einen zusammenhängenden Normenkomplex dar, dessen einheitliche Auslegung geboten ist (1). Aus diesem Normenkomplex können einzelne Bereiche gesondert herausgehoben werden, die für ein Sachgebiet - hier die Wirtschaft - eine verfassungsrechtliche Regelung enthalten. Insofern kann von einer *verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft* gesprochen werden (2). Eine solche Teilregelung kann jedoch nicht, wie erwähnt, als eine zweite Verfassung dem Ganzen der Staatsverfassung gegenübergestellt werden.

Der Begriff der "Wirtschaftsverfassung" führt auch zu der Gefahr, eine bestimmte Konzeption wirtschaftlicher Ordnung in die Rechtsordnung des Grundgesetzes

(1) Vgl. Ehmke, "Staat" und "Gesellschaft" als verfassungstheoretisches Problem, S. 23 ff;

Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 145 f;

Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 28.

(2) Vgl. Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 23;

vgl. auch Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 18;

Richardi, Kollektivgewalt, S. 96 ff.

hineinzutragen. Eine damit verbundene Erhebung spezifischer theoretischer Konzeptionen der Wirtschaftsgestaltung zu normativer Geltung im Verfassungsrecht würde die erforderliche Trennung von "Recht" und "Wirtschaft" (1) nicht berücksichtigen. Sie würde ökonomische Modellgedanken und rechtliche Aussagen verbinden. Es ist daher der Begriff "Wirtschaftsverfassung" abzulehnen und von der "verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft" zu sprechen (2).

III. Die Wirtschaftsordnung

Die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft wird in Verbindung mit dem Begriff der "Wirtschaftsordnung" genannt (3). Rüfner (4) vertritt die Ansicht, daß eine "freiheitliche Verfassung auch eine freiheitliche Wirtschaftsordnung voraussetzt". Er geht davon aus, daß die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft durch die "Wirtschaftsordnung" festgelegt wird. Daher stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von Recht (verfassungsrechtliche Ordnung) und Wirtschaft (Wirtschaftsordnung). Um diese zu beantworten, ist zunächst der Begriff der "Wirtschaftsordnung" zu bestimmen.

(1) Hierzu ausführlicher unten S. 48.

(2) So auch Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 23;
vgl. auch Zacher, in: Festschrift für Böhm, S. 63 (77 ff).

(3) Vgl. Schmitz, Normative Richtlinien der Wirtschaftspolitik, S. 48 ff.

(4) Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft, S. 210.

Der Begriff der Wirtschaftsordnung ist kein juristischer, sondern ein wirtschaftlicher (1). Er erfaßt unabhängig von ihrer Beeinflussung durch das Recht nur die Gesamtheit der konkreten Wirtschaftsabläufe. Dementsprechend ist auch nach der Definition Euckens (2) die Wirtschaftsordnung "die Gesamtheit der Formen, in denen die Lenkung des alltäglichen Wirtschaftsprozesses in ... concreto erfolgt".

Die Wirtschaftsordnung ist daher ein **F a k t u m** und enthält keine rechtlichen Aussagen.

Die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft dagegen ist ein **N o r m e n g e f ü g e**. Sie findet ihre Grundlagen in der Verfassung. Die Wirtschaftsordnung ist aus diesem Grunde mit der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft nicht identisch (3). Mit der Bestimmung der Begriffe "verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft" und "Wirtschaftsordnung" ist das Verhältnis von Recht und Wirtschaft noch nicht geklärt. Keiner Begründung bedarf, daß das faktische Verhaltensmuster "Wirtschaftsordnung" die rechtliche Regelung "verfassungsrechtliche Ordnung" nicht beeinflußt. Daher setzt eine freiheitliche Verfassung nicht auch eine freiheitliche Wirtschaftsordnung voraus.

Umgekehrt wird aber das faktische Verhaltensmuster "Wirtschaftsordnung" durch das (Verfassungs-) Normengefüge zwar nicht festgelegt, wohl aber werden gewisse

(1) Vgl. Schmitz, Normative Richtlinien der Wirtschaftspolitik, S. 48 f.

(2) Grundlagen der Nationalökonomie, S. 167.

(3) Vgl. Ritschl, Wirtschaftsordnung, in: HdSW, Bd. 12, S. 189;

vgl. auch Eucken, Grundlagen der Nationalökonomie, S. 54.

Grundlagen, wird der R a h m e n der Wirtschaftsordnung geschaffen (1). Mit der letzten Aussage ist zugleich die Aufgabe des Rechts in der Wirtschaftsordnung beschrieben.

Unter der Wirtschaftsordnung ist die Gesamtheit der ökonomischen Ordnungstatsachen zu verstehen (2).

Diese werden durch die Rechtsordnung geschaffen.

Dem Recht kommt damit die Aufgabe der Bestimmung der Ordnungstatsachen der Wirtschaftsordnung zu (3). Die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft ist somit die Gesamtheit der verfassungsrechtlichen Vorschriften, deren Zweck es ist, das Zusammenwirken der Wirtschaftskräfte zu ordnen.

(1) Vgl. Schaefer, Gemeinwohl und öffentliche Interessen im Recht der globalen Wirtschafts- und Finanzplanung, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen, Schriftenreihe Speyer, Bd. 39, S. 102, der ausführt: "Was wir nun der Interpretation des Grundgesetzes entnehmen können, ist offenbar nicht mehr als die Feststellung, mit ihm sei jedenfalls eine totale Planwirtschaft, bzw. eine Zentralverwaltungswirtschaft nach der Definition W. Eucken, unvereinbar... Umgekehrt läßt sich ... auch nicht sagen, daß die soziale Marktwirtschaft vom Grundgesetz positiv gefordert werde".

(2) So auch Richardi, Kollektivgewalt, S. 96; vgl. auch Ballerstedt, Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Grundrechte, Bd. III/1, S. 1 (3 ff);

Raiser, Wirtschaftsverfassung als Rechtsproblem, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 115 ff.

(3) Vgl. Richardi, Kollektivgewalt, S. 96.

Zum Verhältnis von Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung vgl. auch Biedenkopf, Wirtschaftsordnung ist Rechtsordnung!, in: Protokolle Wirtschaftstag der CDU/CSU 1969, S. 30 ff, insbes. S. 33, der der Ansicht ist, daß "die Indienstnahme des Rechts für ökonomische Zwecke "im staatlichen und unternehmerischen Bereich in "Widerspruch zu den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft" stehe.

IV. Wirtschaftspolitische Zielsetzungen des Grundgesetzes

1. Vorbemerkung

Das Bestehen einer gesonderten "Wirtschaftsverfassung" ist, wie gezeigt, abzulehnen. Der Klärung bedarf nun die Frage, ob das Grundgesetz eine **b e s t i m m t e** wirtschaftspolitische Auffassung als bindend aufgestellt hat (1). Sie ist für die Berechtigung staatlicher Wirtschaftslenkung von Bedeutung: Die Wirtschaftspolitik des Staates ist auf einen vorgegebenen Rahmen festgelegt, wenn der Verfassungsgeber eine Entscheidung zugunsten einer bestimmten verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft getroffen hat. Der wirtschaftspolitische Gesetzgeber ist dagegen durch das Grundgesetz nur in einzelnen Hinsichten gebunden, nicht aber prinzipiell festgelegt, wenn der Gesetzgeber keine bestimmte verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft aufgestellt hat (2). Im letzteren Falle wäre der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit (3) ein größerer Spielraum zugestanden (4). Die gesetzliche Ausprägung einer wirtschaftspolitischen Auffassung durch die Verfassung kann auf dreierlei Weise geschehen: Zum einen kann die Verfassung ein ganz **b e s t i m m t e s W i r t s c h a f t s s y s t e m** (5) festgelegt haben. Zum anderen kann die Verfassung durch eine Reihe

-
- (1) Im allgemeinen wird diese Frage dahingestellt, ob es eine **b e s o n d e r e** Wirtschaftsverfassung gibt;

vgl. Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 18 f.

- (2) Vgl. Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 18 f.

- (3) Hierzu ausführlicher unten S. 51 ff.

- (4) Vgl. Badura, a.a.O., S. 19.

- (5) Zum Begriff "Wirtschaftssystem" und dessen Zusammenhang mit dem Begriff "Wirtschaftsordnung" vgl. Eucken, Grundlagen der Nationalökonomie, S. 50 ff, 69 ff, 78 ff.

einzelner Vorschriften die Grundzüge einer spezifischen W i r t s c h a f t s o r d n u n g fixiert haben. Es kann sich aber auch so verhalten, daß eine Verfassung bestimmte Elemente wirtschaftlicher Ordnung enthält, die kein spezielles Wirtschaftssystem festlegen, aber doch einen R a h m e n schaffen, der der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmte Maßstäbe und Grenzen setzt. Insofern ist der Ansicht Böhms (1) zuzustimmen, als davon ausgegangen werden kann, daß eine gewisse Übereinstimmung zwischen der wirtschaftlichen und der politischen Verfassung vorausgesetzt werden kann. Eine demokratische Verfassung kann nicht ein System vollständiger staatlicher Lenkung der wirtschaftlichen Vorgänge festsetzen, ohne damit die Grundlagen der Freiheit aufzugeben (2).

2. Keine Festlegung auf ein bestimmtes Wirtschaftssystem durch das Grundgesetz

Das Grundgesetz hat eine bestimmte verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft aufgestellt, wenn sich aus der Gesamtheit der dem Grundgesetz zu entnehmenden Ordnungstatsachen (3) ein bestimmtes Wirtschaftssystem herleiten läßt. Das ist nicht der Fall. Das Grundgesetz hat nach herrschender Meinung kein be-

(1) Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, S. 51.

(2) Vgl. auch Schaeder, Gemeinwohl und öffentliche Interessen im Recht der globalen Wirtschafts- und Finanzplanung, in: Schriftenreihe Speyer, Bd. 39, S. 102 ff.

(3) Über den Begriff oben S. 49.

stimmtes Wirtschaftssystem festgelegt (1). Es ist "wirtschaftspolitisch neutral" (2). Unter dem Grundsatz der wirtschaftspolitischen Neutralität ist zu verstehen, daß das Grundgesetz in seinen Vorschriften gewisse Grundlagen der wirtschaftlichen Ordnung, vor allem hinsichtlich der grundrechtlichen Seite festlegt, dem Gesetzgeber aber gestattet, jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen (3).

Entgegen der herrschenden Meinung nehmen Nipperdey und E.R. Huber an, daß das Grundgesetz eine "besondere Wirtschaftsverfassung" enthalte. Nipperdey (4) meint, daß das Grundgesetz sich wegen der Grundrechte und des Sozialstaatsprinzips zur "sozialen Marktwirtschaft" bekenne.

-
- (1) So auch Rinck, Wirtschaftsrecht, S. 37 f;
Badura, in: AöR, Bd. 92, S. 384 (389, 392);
ders., Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 20;
 - (2) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 201ff;
Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung,
S. 29;
Benda, Industrielle Herrschaft, S. 159 ff;
Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, S. 31.
 - (3) Der Gesetzgeber kann daher auch die bestehende Wirtschaftsordnung durch eine andere ersetzen oder durchbrechen, sofern er sich im Rahmen der durch das Grundgesetz gezogenen Schranken hält (vgl. BVerfGE 4, S. 7 (17/18)).
 - (4) Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz,
bes. S. 19.

E.R. Huber (1) vertritt die Ansicht, daß das Grundgesetz "eine in sich geschlossene Konzeption des Wirtschafts- und Sozialverfassungsrechts" enthalte. Er meint, die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes beruhe nicht auf einer Grundentscheidung für eine nur am Rande modifizierte, im Grundgesetz aber unbedingt gewährleistete Wettbewerbswirtschaft, sondern auf einer Verfassungsverständigung für eine sozialverpflichtete Marktwirtschaft. Durch das Grundgesetz sei eine "gemischte Wirtschaftsverfassung" (2) institutionell gesichert.

Die Ansichten Nipperdeys und Hubers sind abzulehnen. Die Grundrechte sind, wie erwähnt, für die gesamtwirtschaftliche Ordnung von maßgeblicher Bedeutung. Sie müssen sich daher in veränderten tatsächlichen Situationen bewähren. Veränderte tatsächliche Verhältnisse erfordern andere rechtliche Maßnahmen. Der staatliche Gesetzgeber kann deshalb nicht auf ein wirtschaftlich bestimmt strukturiertes Ordnungsmodell festgelegt werden. Gegen das von E.R. Huber vertretene Modell einer "gemischten Wirtschaftsverfassung" besteht darüber hinaus noch das wissenschaftliche Bedenken, daß eine Mischform wirtschaftlicher Ordnung sich nicht sinnvoll verwirklichen läßt.

(1) In: DÖV 1956, S. 97 ff, 135 ff, 172 ff, 200 ff, Zitat auf S. 100.

(2) E.R. Huber, in: DÖV 1956, S. 98.

Die Neutralität des Grundgesetzes ist auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt worden. Das Bundesverfassungsgericht hat im Investitionshilfeurteil (1) ausgesprochen, daß es dem Gesetzgeber nicht verwehrt ist, die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz beachtet (2).

Durch die Neufassung des Art. 109 GG im Jahre 1967 ist das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" zu einer Zielbestimmung (3) wirtschaftspolitischer Tätigkeit des Staates erhoben worden. Seit diesem Zeitpunkt wird in der Literatur vereinzelt die Ansicht vertreten, die Verfassung gestatte nicht mehr jede Wirtschaftsordnung (4). Nicht nur die Festlegung eines bestimmten Wirtschaftssystems durch das Grundgesetz, sondern auch eine veränderte Verfassungsinterpretation der Grundrechte wäre die Folge, wenn in der

(1) BVerfGE 4, S. 7 (17 f).

(2) Vgl. auch BVerfGE 7, S. 377 (400).

(3) Hierzu ausführlich unten S. 68 ff, 83 ff.

(4) So insbes. Zuck, Stabilitätsgesetz, S. 12, der von einer "Wirtschaftsverfassung der global-gesteuerten Marktwirtschaft" spricht;

vgl. auch ders. BB 1967, S. 805 (809);

vgl. auch Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 203, der die Annahme einer verfassungsrechtlich fixierten Wirtschaftskonzeption für "durchaus vertretbar" hält, auch wenn Art. 109 GG "eher die Wirtschaftsprozesspolitik als die Wirtschaftsordnungs-politik" betrifft;

vgl. auch Benda, NJW 1967, S. 849 (851).

Verfassungsänderung von 1967 eine Neugestaltung der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft gesehen werden könnte (1). Der von einer Änderung der verfassungsrechtlichen Ordnung ausgehenden Auffassung ist nicht zuzustimmen. Wirtschaftslenkung durch Globalsteuerung wäre auch vor der Verfassungsänderung von 1967 zulässig gewesen. Dies folgt aus ihrem Wesen als indirekte Steuerung der Wirtschaftsabläufe (2). Die Änderung von Art. 109 GG sowie der Erlass des StabG haben daher nur eine Verstärkung, Erweiterung und eine allgemeine Legitimierung der bereits zuvor zulässigen indirekten Wirtschaftslenkung erbracht (3). Die Erhebung des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" zur "Staatszielbestimmung" (4) enthält nur eine Erklärung dieses Gleichgewichts zum obersten Ziel wirtschaftspolitischer Aktivität des Staates, aber nicht die Fixierung einer bestimmten Wirtschaftsordnungskonzeption (5).

(1) Vgl. Schmitz, Normative Richtlinien der Wirtschaftspolitik, S. 56.

(2) Siehe oben S. 22 ff.

(3) Ähnlich Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 68.

(4) Über diesen Begriff unten S. 61 f.

(5) Vgl. auch Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 55

V. Die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft

Das Grundgesetz stellt eine ordnungsneutrale Verfassungsgesetzgebung dar. Das bedeutet nicht, daß dem Gesetzgeber - wie bereits angedeutet - volle Gestaltungsfreiheit belassen wäre. Es sind vielmehr im Verfassungsrecht eine Reihe wesentlicher Festlegungen und Grundsätze enthalten, die die Freiheit der gesetzlichen Regelung nicht unerheblich einschränken und zugleich der Gesetzgebung auch bestimmte Richtlinien und Aufträge geben (1).

1. Die Aufgabe der Grundrechte in der Wirtschaftsordnung

Daher stellt sich die Frage, welches der normative Rahmen ist, den die Verfassung für die Wirtschaftspolitik - und damit auch für die Wirtschaftslenkung als Mittel der Wirtschaftspolitik - aufstellt. Angesichts der Zurückhaltung des Grundgesetzes hinsichtlich Aussagen über wirtschaftspolitische Grundsätze sind in erster Linie die Grundrechte zu nennen (Art. 1 - 19 GG).

Diese treten zunächst als Freiheitsrechte in Erscheinung, die staatlicher Wirtschaftslenkung in der Aufrechterhaltung freier Entscheidung entgegentreten. Die Grundrechte fungieren damit zunächst als **S c h r a n - k e n** wirtschaftslenkender Maßnahmen (2). Hierbei spielt die Vorschrift des Art. 19 II GG eine besondere Rolle. Sie verbietet, daß durch wirtschaftslenkende

(1) Vgl. Badura, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung*, S. 18 ff.

(2) Ipsen, *Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung*, in: *Kaiser, Planung II*, S. 89;

Badura, *AöR* 92, S. 393;

Kölble, *NJW* 1966, S. 473 (475).

Gesetze mit grundrechtsbeschränkendem Charakter der Wesensgehalt eines Grundrechts angetastet wird. Sie ist mit den Worten von E.R. Huber "das entscheidende Hemmnis gegenüber allen Tendenzen, die die bloße Wirtschaftslenkung zu einem System diktatorischer Kommandowirtschaft zu steigern suchen, in dem zwar die äußeren Formen der Individualwirtschaft bestehen bleiben, tatsächlich aber die Wirtschaft der allumfassenden und alldurchdringenden ... Weisungsgewalt" des Staates unterworfen ist (1).

In ihrer Funktion als Freiheitsrechte können die Grundrechte, durch Gesichtspunkte des Gemeinwohls geboten, bis zum Wesensgehalt (Art. 19 Abs. 2 GG) wieder beschränkt werden (2), wenn das betreffende Grundrecht einen Gesetzesvorbehalt (Art. 19 Abs. 1 GG) enthält (3). Am deutlichsten zeigt sich dies in der Lehre von den Stufen der Beschränkung der Berufsfreiheit (Art. 12 GG), die das Bundesverfassungsgericht im sog. "Apothekenurteil" entwickelt hat (4). Die Wirkung der Grundrechte kann über eine bloße Freiheitsgewährleistung hinausreichen. Die meisten Grundrechte enthalten neben der Sicherung individueller Freiheit auch Elemente der Gewährleistung institutioneller Ordnungen des Rechts-

(1) Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd II, S. 222.

(2) Vgl. E.R. Huber, DÖV 1956, S. 206 f.

(3) Einen solchen Gesetzesvorbehalt enthält Art. 9 Abs. 3 GG nicht (siehe oben S. 20). Dennoch besitzt der Gesetzgeber auch auf dem Gebiet der "Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" (Art. 9 Abs. 3 GG) Gestaltungsmöglichkeiten. Hierzu ausführlich unten S. 117 ff.

(4) BVerfGE 7, S. 377 (400 ff).

lebens. Die Grundrechte können in dieser Gestalt für den Gesetzgeber Aufträge zur Sicherung und Realisierung wirtschaftlicher Gestaltungsfreiheiten enthalten (1).

Ohne die gesetzgeberische ergänzende Gestaltung würden Freiheiten oft keine Gestalt gewinnen. Die Berufsfreiheit des Art. 12 GG als Beispiel wäre ohne besondere Gesetzgebung für einzelne, besondere Regelungen erfordernde, Berufe nicht zu realisieren.

Aus dieser Sicht betätigt sich der Gesetzgeber gegenüber dem Grundrecht nicht nur als Begründer von Beschränkungen, sondern ihm fällt auch die Aufgabe der Aktualisierung und Ausgestaltung zu (2).

- b) Die Aussagen des Grundgesetzes zur Wirtschaftsordnung (Art. 2 Abs. 1, 12, 14 GG)

Das Grundgesetz hat keine besondere verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft aufgestellt, wie ausgeführt wurde. Es hat jedoch in den Grundrechten die Ordnungstatsachen für die Wirtschaft festgelegt (3). Daher ist zunächst auf diese einzugehen.

Von den für die wirtschaftliche Ordnung wesentlichen Grundrechten ist die in Art. 12 Abs. 1 geschützte Berufsfreiheit die Bestimmung, die am häufigsten gegenüber staatlichen Lenkungsmaßnahmen angerufen wird (4).

(1) Vgl. E.R. Huber, DÖV 1956, S. 135, der in Art. 2 Abs. 1 GG eine Kompetenznorm zur Aufrechterhaltung der "Entfaltungsfreiheit auch im Wirtschaftsleben" sieht und aus Art. 2 Abs. 1 GG "die Ermächtigung zur Wirtschaftslenkung" herleitet; vgl. auch Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 31.

(2) Vgl. Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 34.

(3) Siehe oben S. 47 ff.

(4) Vgl. Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 36.

Beschränkungen der Berufsausübung sind zulässig, wenn für sie vernünftige, sachliche Gründe des Gemeinwohls angeführt werden können (1). Bei Beschränkungen im Zugang zu einem Beruf bedarf es des Schutzes eines besonders wichtigen Gemeinschaftsguts als Rechtfertigung für Eingriffe (2). Das Grundgesetz geht somit von einer freiheitlichen Berufsordnung aus, erklärt eine Wirtschaftslenkung auf diesem Gebiet aber nicht für unzulässig.

Das in Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Recht zur freiheitlichen Entfaltung der Persönlichkeit nimmt einen wichtigen Platz in der Wirtschaftsordnung ein. Als ein die Vertragsfreiheit gewährleistendes subjektives Grundrecht erstreckt es sich auch auf die Freiheit im wirtschaftlichen Verkehr (3). Diese Freiheit kann durch jede verfassungsgemäße Rechtsnorm eingeschränkt

(1) Allgemeine Meinung, vgl. insbes.:

BVerfGE 7, S. 377 (405); 9, S. 213 (222);
22, S. 380 (384);

Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 89 ff;

E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 219.

(2) Allgemeine Meinung, vgl. insbes.:

BVerfGE 7, S. 377 (405);
BVerfGE 21, S. 173 (180); 25, S. 1 (11 f);

Rinck, Wirtschaftsrecht, S. 44 ff.

(3) Vgl. Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 40;

E.R. Huber, Grundgesetz und wirtschaftliche Mitbestimmung, S. 26 ff;

BVerfGE 9, S. 3 (11);
BVerfGE 12, S. 341 (347);
BVerfGE 25, S. 371 (407).

werden, wenn der Gesetzgeber die Einschränkung durch das Vorliegen eines besonderen Interesses des öffentlichen Wohls rechtfertigen kann (1).

Das Eigentum wird durch Art. 14 GG geschützt. Die Bedeutung dieses Grundrechts liegt neben der Eigentumsgewähr in der Anerkennung unternehmerischer Verfügungsfreiheit (2). Damit gewährt es auch die freie unternehmerische Disposition. Wirtschaftslenkende Eingriffe in dieses Grundrecht sind wegen der sozialen Pflichtbindung des Eigentums zulässig (3). Diese Bindung enthält eine Absage an eine Eigentumsordnung, "in der das Individualinteresse den unbedingten Vorrang vor den Interessen der Gemeinschaft hat (4).

3. Die Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 GG)

Auch die Tarifautonomie ist Bestandteil der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft (5). Über die Tarifautonomie sollen an dieser Stelle nur einige Hinweise gegeben werden, soweit sie die Frage der Gestaltung der Wirtschaftsordnung durch die Grundrechte betreffen.

(1) Vgl. Badura, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 612;

BVerfGE 6, S. 32 (36 ff);

Badura, in: Scheuner, a.a.O., entnimmt "Art. 2 Abs. 1 i.V. mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 GG" das Verbot "eines Übergangs zu einer sozialistischen Wirtschaftsordnung".

(2) So Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 44;

vgl. auch Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 241;

(3) Vgl. Scheuner, a.a.O., S. 47;

vgl. auch E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 220.

(4) BVerfGE 21, S. 73 (83).

(5) Vgl. Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 257.

Die Tarifaufonomie ist eine wirtschaftliche Ordnungstatsache (1). Die tariflichen Lohnvereinbarungen haben gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. Art. 9 Abs. 3 gehört daher aus ökonomischer Sicht zum tatsächlichen Ordnungsgefüge der Wirtschaft (2), das jede Wirtschaftsordnung, will sie nicht gegen die Rechtsordnung verstoßen, zu beachten hat (3). Aus rechtlicher Sicht ist die Tarifaufonomie ein verfassungsrechtlich geschütztes (Art. 9 Abs. 3 GG) Freiheitsrecht, das die Wirtschaftsordnung mitgestaltet. Die Tarifaufonomie ist somit Bestandteil der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft (4).

Der Inhalt der Tarifaufonomie ist daher - was bei der Bestimmung der Grenzen der Tarifaufonomie von Bedeutung sein wird - von der gesamtwirtschaftlichen (Verfassungs-) Rechtsordnung her zu bestimmen.

4. Die Staatszielbestimmungen

a) Bedeutung

Neben den Grundrechten (Art. 1 - 19 GG) enthält das Grundgesetz eine zweite Art von Verfassungsbestimmungen. Diese sind für die wirtschaftspolitischen, insbesondere die wirtschaftslenkenden Maßnahmen des

(1) Zu diesem Begriff siehe oben S. 49.

(2) Richardi, Kollektivgewalt, S. 110, spricht von einem "gesamtwirtschaftlichen Tatbestand".

(3) Nach Richardi, a.a.O., S. 111, ist die Tarifaufonomie ein Grundsatz der "Arbeitsverfassung", die ein "besonderer Bestandteil der Wirtschaftsverfassung" ist.

(4) Vgl. auch Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 257 f.

Staates von Bedeutung: Die im Grundgesetz enthaltenen Festsetzungen sachlicher Ziele und Aufgaben. Diese Bestimmungen können als Verfassungsprinzipien, **S t a a t s z i e l b e s t i m m u n g e n** (1) oder Verfassungsdirektiven bezeichnet werden (2). Ihre Bedeutung liegt darin, daß sie bindende Aufträge an den Gesetzgeber und damit möglicherweise auch zugleich (3) Ermächtigungen zu wirtschaftslenkenden und -verändernden Eingriffen enthalten.

Diese Staatszielbestimmungen legen leitende Prinzipien der Staatsgestaltung oder Zielsetzungen der Politik fest. Sie haben einen positiven rechtlichen Gehalt, der sie über bloße Programmsätze hinaushebt. Sie unterscheiden sich von den Grundrechten dadurch, daß sie nicht - wie letztere - Richtpunkte für eine Grenzziehung (4), sondern Richtpunkte und Zielbestimmungen für eine gesetzgeberische Staatstätigkeit setzen (5). Die verfassungsrechtlichen Zielbestimmungen sind Beschreibungen staatlicher Ziele und Aufgaben. Sie

-
- (1) Dieser Begriff stammt von Ipsen, Grundgesetz, S. 14;
vgl. auch Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 167; Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 21.
 - (2) Vgl. auch Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 59 ff.
 - (3) Über die Interpretation des Sozialstaatsprinzips in dieser Richtung: unten S. 80 ff.
 - (4) Obgleich auch sie Schrankenwirkung äußern können; über das Sozialstaatsprinzip in dieser Eigenschaft: unten S. 138.
 - (5) Vgl. auch Pernthaler, Mitbestimmung, S. 56.

können als Konkretisierung des Gemeinwohls angesehen werden (1).

Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (2) erkennt solche verfassungsrechtlichen Zielsetzungen an und führt aus: "In der industriellen Gesellschaft, in der auch die allgemeine Staatspolitik in weitem Maße von wirtschaftlichen Vorgängen und Entwicklungen bestimmt wird, und demzufolge - auch in einer grundsätzlich freien Wirtschaft - staatliche Einwirkungen auf das Wirtschaftsleben unvermeidbar sind und ständig in großer Zahl erfolgen, ... ist es von der Verfassung her unbedenklich, daß der Staat die Förderung der Wirtschaft im weitesten Sinne zum Rang einer besonders wichtigen Staatsaufgabe erhebt".

b) Das Sozialstaatsprinzip

Das Grundgesetz enthält als eine der wichtigsten solcher Staatszielbestimmungen den Grundsatz vom sozialen Rechtsstaat (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) (3). Auf das Sozialstaatsprinzip soll an dieser Stelle nur insoweit eingegangen werden, als es die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft betrifft. Auf die Heranziehung des Prinzips als Ermächtigung des Staates zur Wirtschaftslenkung wird noch unten einzugehen sein.

-
- (1) Zum Begriff des Gemeinwohls und dessen Konkretisierung unten S. 155 ff.
 - (2) BVerfGE 15, S. 235 (240).
 - (3) Vgl. W. Weber, Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, in: Der Staat, Bd. 4, S. 409 (432);
 Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 31;
 Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 167;
 Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 63;
 vgl. auch Pernthaler, Mitbestimmung, S. 56.

Das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) wird als Abbr eviat ur für den komplexen Gehalt der Wandlung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft und des Gesinnungswandels der Bürger verstanden (1). In ihm fanden geschichtliche Wandlungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft ihren Niederschlag. Dieser Wandel betrifft zum einen die Vorstellung von einer optimalen Daseinsverwirklichung (2). Im liberalen Staat schien diese der Bürger ohne fremde Hilfe erreichen zu können. Deshalb sollte der Einzelne nur insoweit staatlichen Eingriffen ausgesetzt sein, als es erforderlich erschien, um die individuellen Interessen gegeneinander abzugrenzen und Störungen der Gesellschaftsordnungen zu korrigieren (Laisser - faire - Prinzip). Zum anderen betrifft der Wandel die Vorstellungen von der sozialen Gerechtigkeit. In der vorgegebenen (liberalen) Gesellschaftsordnung erschien diese Gerechtigkeit bereits verkörpert, da rechtlich gesehen jedem Bürger gleiche Ausgangsbedingungen eingeräumt waren (3). Seitdem hat sich in beiden Bereichen - bedingt durch Bevölkerungszunahme, Industrialisierung, Verstädterung und deren Begleiterscheinungen - eine Abkehr von dem laisser - faire - Prinzip auch im Bereich der Wirtschaft vollzogen (4). Damit

(1) Vgl. Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, VVDStRL, Heft 12 (1954), S. 15; vgl. auch W. Weber, Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, in: Der Staat, Bd. 4, S. 409 (424).

(2) Vgl. Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 159.

(3) Vgl. Schwerdtfeger, a.a.O., S. 161.

(4) Vgl. Dürig, Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 170.

ist das Zeitalter vorbei, in welchem die einmal vorhandene Sozialordnung als im ganzen gerecht und der Wirtschaftsablauf als eine im wesentlichen durch den Staat nicht beeinflussbare Größe betrachtet wurden (1). Am Liberalismus hat sich gezeigt, daß optimale Daseinsverwirklichung sowie soziale Gerechtigkeit nicht durch eine der Selbststeuerung überlassene Wirtschaft erreicht werden können (2). Daher sind die Gesellschaft und mit ihr auch die Gesamtwirtschaft auf **s t a a t l i c h e** Maßnahmen angewiesen, die ein sozialgerechtes Funktionieren der Wirtschaft gewährleisten (3). Daraus folgt die Verantwortlichkeit des Staates auf ökonomischem Gebiet (4). Die Anerkennung der Verantwortlichkeit des Staates für ein optimales Funktionieren der Volkswirtschaft zeigt einen Wandel des Staatsbildes. Entsprechend dem Ende des Dualismus von Staat und Wirtschaft (5) ist der Staat nunmehr in ein "gesamtwirtschaftliches System" (6) einbezogen (7).

-
- (1) Vgl. Krause, Wirtschaftslenkung und Ermächtigungsstil, in: Festschrift für A. Hueck (1959), S. 413 (414).
 - (2) Vgl. Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 160.
 - (3) Vgl. Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 33 f;
Benda, NJW 1967, S. 849 (850 f);
vgl. auch Pernthaler, Mitbestimmung, S. 56 f;
W. Weber, in: Staat, Bd. 4, S. 419 (425, 431).
 - (4) Vgl. Dürig, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 170;
Hartwich, Sozialstaatspostulat, S. 11.
 - (5) Siehe S. oben S. 44 f.
 - (6) Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 24.
 - (7) Stachels, ebenda, spricht von einer "Inkorporation des Staatsverbandes in das übergreifende System der Volkswirtschaft".

Auf dem gezeigten Hintergrund läßt sich die normative Bedeutung der Sozialstaatsklausel (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) für die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft entwickeln. Der Staat ist nunmehr zur Sozialgestaltung (1) und damit auch zur Beeinflussung der Wirtschaftsabläufe mit dem Ziel eines sozialgerechten Funktionierens der Wirtschaft zuständig (2). Aus dieser Zuständigkeit folgt die *V e r p f l i c h - t u n g* des Staates, diese Aufgaben wahrzunehmen (3). Das Sozialstaatsprinzip ist daher ein *S t a a t s - z i e l* (4). Die Erhebung des Sozialstaatsprinzips zur Staatszielbestimmung enthält das Gebot zur Verwirklichung einer "gerechten Sozialordnung" (5) durch den Staat. Dabei ist nicht vom Bestehenden auszugehen, sondern der Sozialstaat ist ständig neu zu verwirklichen (6). Das Sozialstaatsprinzip enthält eine

-
- (1) Vgl. Häberle, Wesensgehaltsgarantie, S. 189 f; W. Weber, in: Der Staat, Bd. 4, S. 419 (425).
 - (2) Vgl. Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 162; Benda, Industrielle Herrschaft, S. 65.
 - (3) Vgl. Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 163;
 - (4) Vgl. W. Weber, in: Der Staat, Bd. 4, S. 409 (432); Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 111; Badura, AöR, Bd. 92, S. 384 (385); Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 167. Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 64.
 - (5) BVerfGE 22, S. 180 (204).
 - (6) Vgl. Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 167.

sozialstaatliche Dynamik (1), die die Festlegung auf einen bestehenden Stand verhindert und auf Fragen künftiger Gestaltung und Umformung hinweist (2). Das Staatsziel des Sozialstaats wendet sich in erster Linie an den Gesetzgeber (3). Er ist zur Ergreifung der zur Erreichung von Staatszielen erforderlichen Maßnahmen berufen (4).

Auch als Ordnungstatsache der Wirtschaft (5) äußert das Sozialstaatsprinzip Wirkungen. Das Prinzip ermöglicht dem Staat, einer rein individualistisch gedachten Deutung der Grundrechte entgegenzutreten (6). Jedes Wirtschaftssubjekt ist an diejenigen Schranken seiner wirtschaftlichen Handlungsfreiheit gebunden, die der Staat zur Erreichung des Sozialstaatsprinzips aufstellt (7). Durch den Schutz der Freiheit des Einzelnen und den Forderungen der sozialstaatlichen Ordnung entsteht daher eine Spannungslage (8). Aufgabe des Staates ist es, diese im Wege wechselseitiger Durchdringung von Freiheiten und sozialstaatlichen Forderungen zum Ausgleich zu bringen.

(1) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 113.

(2) Vgl. Häberle, Die Wesensgehaltsgarantie, S. 190.

(3) Vgl. W. Weber, in: Der Staat, Bd. 4, S. 409 (420, 433);

Pernthaler, Mitbestimmung, S. 56.

(4) Vgl. Stern, Öffentliche Subventionierung Privater, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 348;

Badura, AöR, Bd. 92, S. 384 (385);

Pernthaler, Mitbestimmung, S. 52.

(5) Hierzu siehe oben S. 49.

(6) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 113;
vgl. auch Stern, DÖV.1961, S. 325 (328).

(7) Vgl. W. Weber, in: Der Staat, Bd. 4, S. 409 (420).

(8) So auch W. Weber, a.a.O., S. 437.

- c) Die Staatszielbestimmung des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" (Art. 109 Abs. 2 GG, § 1 StabG)

Neben der Staatszielbestimmung des Sozialstaats ist durch die 15. Verfassungsänderung vom 8.6.1967 und dem gleichzeitigen Erlaß des (Art. 109 GG ergänzenden) Stabilitätsgesetzes eine zweite grundlegende Staatszielbestimmung in das Grundgesetz aufgenommen worden: Die Erreichung und Sicherung des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" (Art. 109 Abs. 2 GG). Die Verfassungsänderung von 1967 beruht auf folgender Entwicklung: Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges bildete sich zunächst eine Ansicht, die auf dem Gedanken einer sich selbst steuernden Wirtschaft beruhte (1). Die Hoffnung, ein sozialgerechter Ablauf der wirtschaftlichen Vorgänge würde durch eine sich selbst überlassenen Wirtschaft erreicht, zeigte sich im neoliberalen Denken (2). Zwar leugneten auch die Vertreter der neoliberalen Schule nicht, daß Wirtschaftslenkungen notwendig seien, um die von ihnen geforderte freie Wettbewerbswirtschaft zu erhalten (3). Die Steuerung sollte jedoch nur eine Maßnahme zur Erhaltung der eigenen Steuerung durch den Wettbewerb sein. Dennoch stieg die Zahl wirtschaftlicher Einwirkungen, die man mit der Vorstellung einer "Intervention" erfaßte (4). Der Gedanke einer Globalsteuerung trat zunächst noch nicht hervor (5). Vereinzelt

-
- (1) Vgl. Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 18.
 (2) Vgl. Runge, Antinomien des Freiheitsbegriffs im Rechtsbild des Ordoliberalismus, S. 1.
 (3) Vgl. Scheuner, a.a.O., S. 18.
 (4) Vgl. Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 18.
 (5) Anders z.B. in Frankreich, wo die "planification" schon seit 1947 eine Globalsteuerung unternimmt; vgl. Kugler, in: Fikentscher, Rechtsfragen der Planifikation, S. 1.

Wirtschaftslenkungsmaßnahmen wurden nur in bestimmten Richtungen - also mikroökonomisch - unternommen. Entsprechend der - durch sozialstaatliche Forderungen bedingten (1) - Notwendigkeit der Steigerung mikroökonomischer Eingriffe in die Wirtschaftsabläufe begann dann eine Kette von gesetzgeberischen Akten zur Wirtschaftslenkung (2). Diese führte 1967 zur Änderung des Art. 109 GG (3). Mit dem gleichzeitigen Erlass des Stabilitätsgesetzes war das Neuland einer Wirtschaftslenkung im Makrobereich - d.h. einer auf "den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf" (4) einwirkenden Steuerung - verfassungsrechtlich betreten.

Auf diesem Hintergrund kommt der gesetzlichen Regelung von 1967 in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft eine besondere Bedeutung zu. Sie hat eine gesamtwirtschaftliche Wirtschaftslenkung und deren Ziel - die Erreichung und Erhaltung des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" - in den Verfassungsrang erhoben. Dadurch wurde "das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" zur Staatszielbestimmung erklärt (5).

(1) Vgl. oben S. 63 ff.

(2) Vgl. Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 64.

(3) Über die Entwicklung der Wirtschaftslenkung bis zur Änderung des Art. 109 GG s. Stern, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, S. 4ff.

(4) Münch, in: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 37.

(5) Vgl. Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 64 f;

Säcker, Grundprobleme, S. 54;

vgl. auch Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 56.

Aus der Aufnahme der Staatszielbestimmung des Art. 109 GG in das Grundgesetz lassen sich folgende rechtliche Konsequenzen herleiten: Der Staat ist gesamtwirtschaftlich verantwortlich (1). Er hat die - verfassungsrechtlich zulässigen - Wirtschaftslenkungsmaßnahmen zu ergreifen, die zur Erreichung und Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich sind. Die Globalsteuerung ist als Wirtschaftslenkungsmittel verfassungsrechtlich institutionalisiert. Zu ihrem Einsatz ist der Staat verpflichtet (2).

d) Die Tarifaufonomie innerhalb der Grundrechte und Staatszielbestimmungen

Das Grundrecht des Art. 9 Abs. 3 GG nimmt im System der Grundrechts- und Staatszielbestimmungen eine doppelte Funktion ein.

Es zeigt sich zunächst als individuelles Freiheits- und kollektives Daseins- und Betätigungsrecht (3).

-
- (1) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 3;
Stern, in: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 49.
 - (2) Vgl. Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 66;
Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 3.
 - (3) So Richardi, Kollektivgewalt, S. 69, Fn 48;
vgl. auch: BVerfGE 4, S. 96 (101 ff); 18, S. 18 (25 f); 19, S. 303 (312);
Dietz, Die Koalitionsfreiheit, in: Grundrechte, Bd. III/1, S. 417 (444);
Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. II/1, S. 40, 134 ff;
Biedenkopf, Grenzen, S. 88 ff;
Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 41 f;
Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 249 f;
Pernthaler, Mitbestimmung, S. 176 ff.

Es gewährt einen gesicherten Raum autonomer Gestaltung der "Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen " (Art. 9 Abs. 3 GG) (1).

Zum anderen ist die Tarifautonomie Bestandteil der gesamtwirtschaftlichen Rechtsordnung (2), somit Ordnungstatsache der Wirtschaft (3). In dieser Eigenschaft erscheint Art. 9 Abs. 3 GG als eine Staatszielbestimmung der sozialen Gerechtigkeit und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt (4). Das Grundrecht des Art. 9 Abs. 3 GG entspricht in dieser Funktion einer Ordnungsvorstellung (5). Danach haben die Tarifpartner als "Ordnungsfaktoren im sozialen Bereich des Arbeitslebens"(6) die Aufgabe, eine sozialgerechte Ordnung des Arbeitsmarkts zu schaffen und aufrechtzuerhalten (7).

(1) Jedoch nur innerhalb der unten S.111ff gezogenen Grenzen.

(2) Vgl. Pernthaler, Mitbestimmung, S. 175.

(3) Zum Recht als Ordnungstatsache der Wirtschaft siehe oben S. 49.

(4) Über den Begriff Arbeitsmarkt und seine Stellung in der Wirtschaftsordnung vgl. Richardi, Kollektivgewalt, S. 111 ff, 116 ff.

(5) Hierzu ausführlich unten S. 130 ff.

(6) Galperin, Gewerkschaften, S. 24.

(7) Vgl. auch E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 381, der in Art. 9 Abs. 3 GG eine "Garantie mit wirtschafts- und verfassungsrechtlichem Gehalt, durch die eine bestimmte Ordnung wirtschaftlich-sozialer Integration konstruiert werden soll", sieht;

vgl. auch Säcker, Grundprobleme, S. 20.

VI. Zusammenfassung

Anstelle des Begriffs "Wirtschaftsverfassung" ist von "der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft" zu sprechen. Diese ist die Gesamtheit der grundgesetzlichen Normen, die dem faktischen Verhaltensmuster "Wirtschaftsordnung" einen (Normen-) Rahmen aufstellt.

Das (Verfassungs-) Recht hat die Funktion, als Gesamtheit der Ordnungstatsachen die Wirtschaftsordnung zu bestimmen. Daher sind die Wirtschaftsabläufe nicht sich selbst überlassen, sondern vollziehen sich in der von der Verfassung gewünschten Weise.

Die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft wird durch die Grundrechte - mithin auch durch Art. 9 Abs. 3 GG - sowie durch die verfassungsrechtlichen Zielbestimmungen bestimmt.

Letztere sind Zielbestimmungen für die gesetzgeberische Staatstätigkeit und können wirtschaftslenkende Aufträge an den Gesetzgeber enthalten.

Im Grundgesetz finden sich die Verfassungsbestimmungen der Sozialstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs.1) und des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109). Durch Art. 109 GG ist dem Staat eine gesamtwirtschaftliche Verantwortung auferlegt worden.

Die Tarifautonomie nimmt eine Zwischenstellung ein. Sie ist einerseits ein freiheitliches Grundrecht. Andererseits übt sie eine Ordnungsfunktion in der Wirtschaftsordnung aus.

§ 2 Wirtschaftslenkung - Verfassungsrechtliche Lenkungsermächtigungen

Ziel dieser Untersuchung ist die Klärung der Zulässigkeit einer Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch imperative Lenkungsmaßnahmen. Imperative Wirtschaftslenkung ist - wie oben gezeigt - mit Befehlswang ausgestattet. Die Bindung der Tarifpartner durch Maßnahmen der imperativen Wirtschaftslenkung kann daher die koalitionsmäßige Freiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) beschränken. Eine wirtschaftslenkende gesetzliche Regelung bedarf als Grundlage einer **K o m p e t e n z**, (Lenkungsermächtigung (1)), wenn die Regelung grundrechtliche Freiheiten beschränkt (2). Daher ist zunächst die Frage zu klären, welche Vorschriften der Verfassung Kompetenzen für eine gesetzliche (wirtschaftslenkende) Regelung der Tarifautonomie enthalten.

I. Vorbemerkung

Das Grundgesetz ist wirtschaftspolitisch neutral (3). Wie erwähnt, folgt aus der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes, daß der Gesetzgeber berechtigt ist, innerhalb der Verfassungsordnung

(1) Vgl. E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 215.

(2) Vgl. Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, S. 24 ff;
Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 72;

Badura, in: AöR 92, S. 384 (392);

Stern, Öffentliche Subventionierung Privater, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 349;

Kirchhof/Walter, NJW 1970, S. 1575 (1576);

vgl. auch Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 215.

(3) Siehe oben S. 51 ff.

jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen (1). Unter Wirtschaftspolitik ist die Gesamtheit der staatlichen Maßnahmen zur Ordnung (Organisation und Ablauf) und Entwicklung der Wirtschaft zu verstehen (2). Eine wirtschaftspolitische Maßnahme ist, wie bereits festgestellt, der Wirtschaftslenkung zuzurechnen, wenn der Staat sich nicht darauf beschränkt, für das wirtschaftliche Geschehen Rechtsformen bereitzustellen, sondern darüber hinaus wirtschaftspolitische Ziele durch gestaltende Beeinflussung der Wirtschaft zu erreichen sucht. Auf Grund seiner wirtschaftspolitischen Entscheidungsfreiheit ist der Gesetzgeber daher auch zum Erlass von wirtschaftslenkenden Gesetzen berechtigt, ohne auf eine besondere verfassungsrechtliche Ermächtigung angewiesen zu sein (3). Diese Berechtigung ist als "Generalkompetenz" zu bezeichnen (4). Der Gesetzgeber bedarf zum Erlass eines Gesetzes jedoch einer besonderen Kompetenz zur Wirtschaftslenkung, wenn die gesetzliche Regelung grundrechtliche Freiheiten beschränkt (5).

Eine Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an die Ziele des Art. 109 GG durch imperative Lenkungsmaßnahmen kann - wie oben angedeutet - das Koalitionsmäßige Freiheitsrecht (Art. 9 Abs. 3 GG) beschränken.

(1) Siehe oben S. 51 ff.

(2) Vgl. Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 45;

vgl. auch Gygi, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Kaiser, Planung II, S. 115.

(3) So auch Badura, in AöR 92, S. 384 (392).

(4) Vgl. E.R. Huber, DÖV 1956, S. 97 (98), der den Begriff der "General-Ermächtigung zur Wirtschaftsintervention" gebraucht.

(5) Vgl. Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 72;

Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, S. 24 ff.; Stern, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 349.

Der Gesetzgeber muß sich in diesem Fall auf eine besondere Kompetenz stützen. Diese Kompetenz wird im folgenden zur Unterscheidung von der Generalkompetenz als **Lenkungs ermächtigung** gekennzeichnet.

Daher ist jetzt die Frage zu klären, aus welchen verfassungsrechtlichen Vorschriften Lenkungs ermächtigungen hergeleitet werden können.

II. Sozialstaatliche Lenkungs ermächtigung

Als verfassungsrechtliche Grundlage einer Lenkungs ermächtigung bietet sich zunächst der Grundsatz der Sozialstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) an.

1. Vorbemerkung

Die Wirtschaftslenkung wird im Schrifttum mit unterschiedlichen Gründen gerechtfertigt. Die Zulässigkeit der Ableitung einer Lenkungs ermächtigung aus der Sozialstaatsklausel ist umstritten. Daher soll zunächst eine Übersicht über die verschiedenen Ansichten gegeben werden. Anschließend wird versucht, den eigenen Standpunkt zu begründen.

Hamann-Lenz (1) und Scholz (2) lehnen die Heranziehung des Sozialstaatsprinzips als Grundlage einer Ermächtigung ab.

(1) Grundgesetz, Art. 20, Anm. B 3.

(2) Koalitionsfreiheit, S. 184.

Herbert Krüger (1) entnimmt - ohne sich ausdrücklich auf die Sozialstaatsklausel zu beziehen - dem Grundgesetz eine "Konjunkturpflegeverpflichtung" als "unerläßliche und legitime Aufgabe des Staates". Das Bundesverfassungsgericht leitet aus dem Sozialstaatsprinzip keine unmittelbare Ermächtigung für staatliche Eingriffe her. Es sieht aber in dem Prinzip eine ergänzende Stütze zur Verwirklichung sozialpolitischer Forderungen. So entspreche eine gesetzliche Regelung dem Sozialstaatsprinzip, die es ermögliche, die "aus gesamtwirtschaftlichen und sozialen Gründen" zum Nutzen des allgemeinen Wohls gebotenen preisrechtlichen Maßnahmen zu treffen (2). Huber (3) verwendet den Begriff der "sozialen Wirtschaftslenkung". Er versteht darunter diejenige Wirtschaftslenkung, die, bei grundsätzlicher Anerkennung des privaten Eigentums und der Handlungsfreiheit, "sozialpolitischen Erwägungen, denen ein überragender Vorrang vor dem ... Freiheitsprinzip beigemessen wird, ... Rechnung trägt". Auch Stern (4) leitet aus der Staatszielbestimmung des Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG eine Lenkungsermächtigung her (5). Er gründet seine Auffassung auf die ökonomische Verantwortung des Staates.

-
- (1) Allgemeine Staatslehre, S. 588;
ähnlich Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Kaiser, Planung II, S. 87, der dem Grundgesetz einen Verfassungsauftrag "der staatlichen Wachstumsvorsorge" entnimmt.
 - (2) BVerfGE 8, S. 274 (329);
vgl. auch Weber, in: Der Staat, Bd. 4, S. 419 (424).
 - (3) Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 204.
 - (4) In: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 53 f;
vgl. auch ders., in: DÖV 1961, S. 325 (328).
 - (5) Vgl. auch Benda, Industrielle Herrschaft, S. 63 ff;
Dicke, Wirtschaftslenkung, S. 105;
Hartwich, Sozialstaatspostulat, S. 11.

2. Konkretisierung der Sozialstaatsklausel

Bevor die Frage geklärt werden kann, ob Wirtschaftslenkungsmaßnahmen auf eine soziale Lenkungsermächtigung gestützt werden können, sind die Ziele der Sozialstaatsklausel zu bestimmen. Daher ist jetzt der Inhalt des Sozialstaatsprinzips zu klären.

Als erster Teilinhalt läßt sich dem Sozialstaatsprinzip die Forderung nach der **B e s t a n d s - w a h r u n g** entnehmen. Sie erfordert, daß ein Mindestmaß vorhandener sozialer Institutionen bestehen bleibt. Die Garantie der Bestandswahrung kommt in der Fassung des Art. 20 Abs. 1 GG durch das Wort "ist" zum Ausdruck. Nach Ramm (1) wird dieser Inhalt als "Verbot des sozialen Rückschritts" gekennzeichnet.

Der zweite Teilinhalt läßt sich als Auftrag zur **A b w e h r s o z i a l e r M i ß s t ä n d e**

(1) Arbeitskampf, S. 158.

umreißen. Hierbei ist als Mißstand das Nichtfunktionieren sozialbezogener Einrichtungen im weiten Sinne zu verstehen. Huber spricht von einem Auftrag "zur Abwehr sozialer Störungen" (1). Dieser Teilinhalt verpflichtet zu aktiver Gestaltung, wenn dies die Verhütung sozialer Mißstände erfordert. Ein Beispiel für die Konkretisierung der Sozialstaatsklausel in diesem Sinne bietet die durch das Grundgesetz anerkannte Wandlung der Auffassung über das Wesen des Arbeitsverhältnisses (2): Früher wurde der Arbeitsvertrag nur mit dem Ziel eines gegenseitigen vermögensrechtlichen Leistungsaustauschs abgeschlossen. Heute werden durch die Eingehung eines Arbeitsverhältnisses über die Pflicht zur Leistungserbringung hinaus gegenseitige Treue- und Fürsorgepflichten begründet (3).

Den Gedanken einer Abwehr sozialer Mißstände im Sinne einer aktiven Gestaltungspflicht enthält auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. So betont das Bundesverfassungsgericht, daß der Gesetzgeber zu "sozialer Aktivität" verpflichtet ist (4). Auch bei Entscheidungen, die wirtschaftslenken-

(1) In: DÖV 1956, S. 200 (201).

(2) Vgl. auch Säcker, Grundprobleme, S. 20, 47.

(3) Vgl. auch Gerber, AöR, Bd. 81, S. 1 (24, N. 108);
vgl. auch Jobs, Die Bedeutung Otto von Gierkes
für die Kennzeichnung des Arbeitsverhältnisses
als personenrechtliches Gesellschaftsverhältnis,
in: ZFA, 1972, Heft 3, S. 305 (305 ff, 325 ff).

(4) BVerfGE 1, S. 97 (105);

vgl. auch BVerfGE 9, S. 124 (131).

de Maßnahmen betreffen, klingt diese Konkretisierung der Sozialstaatsklausel an. So hat das Bundesverfassungsgericht (1) ausgesprochen, daß "eine gesetzliche Regelung, die es möglich macht, aus sozialen Gründen die zum Nutzen des allgemeinen Wohls gebotenen preisrechtlichen Maßnahmen zu treffen", durch das Sozialstaatsprinzip geboten ist. An anderer Stelle werden Lenkungsmaßnahmen zum Schutz eines Berufsstandes dann für gerechtfertigt angesehen, wenn eine "soziale Krise ... droht" (2).

Auf dem Gebiet der arbeitsrechtlichen Gesetzgebung bieten sich als Beispiele die Einführung des Mitbestimmungsrechts und der Erlass des Kündigungsschutzgesetzes an.

Als dritten Teilinhalt enthält das Sozialstaatsprinzip einen Auftrag zur sozialen **N e u - u n d U m - g e s t a l t u n g**. Dürig (3) bezeichnet diesen Inhalt der Sozialstaatsklausel als das "sozialschöpferische" Element. Das Gewicht dieses Teilinhalts liegt nicht mehr in der Verpflichtung zur Abwehr sozialer Mißstände (zweiter Teilinhalt), sondern in der Verpflichtung des Gesetzgebers zur Umgestaltung im Sinne einer sozialen Fortentwicklung. Zu dieser Verpflichtung zählen die Gewährleistung der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand (4), die Sicherung der Lohnfortzahlung für den Arbeitnehmer im Krankheitsfalle (5), die Regelung des Kündigungs- und Mutterschutzes, die Neugestaltung des gesamten Sozialversicherungsrechts sowie die Neuordnung des Mietrechts.

(1) BVerfGE 8, S. 274 (329).

(2) BVerfGE 8, S. 71 (80).

(3) Dürig, Art. 2 GG und die polizeiliche Generalermächtigung, in: AÖR Bd. 79, S. 57 (83).

(4) Hierzu vgl. Scheuner/Reuß, Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Vermögensbildungsgesetzes, insbes. S. 28 ff, 114 f.

(5) Hierzu vgl. Hueck-Nipperdey, Grundriß, S. 79 f.

3. Sozialstaatliche Wirtschaftslenkungsverpflichtung und -ermächtigung

Nach der Bestimmung der Ziele der Sozialstaatsklausel ist die Ausgangsfrage zu klären, ob aus dem Grundsatz der Sozialstaatlichkeit eine Lenkungs-ermächtigung hergeleitet werden kann.

Ausgangspunkt der eigenen Stellungnahme ist die (oben dargestellte (1)) Verantwortlichkeit des Staates auf ökonomischem Gebiet. Sie verpflichtet den Staat zu sozialgestaltender Tätigkeit (2). Die Sozialgestaltung ist heute vorwiegend Gestaltung des ökonomischen Daseins (3). Das Sozialstaatsprinzip ist ein dynamisches Prinzip. Es ermöglicht die rechtliche Berücksichtigung ökonomischer Wirklichkeit durch den Staat (4). Daher ist der Staat verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die den veränderten ökonomischen Verhältnissen Rechnung tragen und zur Erreichung der optimalen Daseinsverwirklichung (5) und der sozialen Gerechtigkeit (6) erforderlich sind (7). Aus dieser Verpflichtung folgt die Ermächtigung zur sozialstaatlichen Wirtschaftslenkung, s o f e r n zur Erfüllung des Sozialstaats-

(1) Siehe S. 63 ff.

(2) Vgl. W. Weber, Der Staat, Bd. 4, S. 419 (420);
Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 162;

vgl. auch Scheuner, in: Scheuner, Staatliche
Einwirkung, S. 63;

Badura, in: AöR, Bd. 92, S. 384 (395);

Benda, in: NJW 1967, S. 849 (850 f);

Scheuner/Reuß, Verfassungsmäßigkeit des Zweiten
Vermögensbildungsgesetzes, S. 29.

(3) Vgl. Stern, Öffentliche Subventionierung Privater,
in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 346.

(4) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 112 f.

(5) Siehe oben S. 63 ff.

(6) Siehe oben S. 63 ff.

(7) Vgl. auch W. Weber, in: Der Staat, Bd. 4, S. 419
(420).

prinzips lenkende Maßnahmen erforderlich sind (1). Die Frage, ob diese Ermächtigung zugleich die Berechtigung enthält, die Tarifautonomie an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu binden, ist damit noch nicht geklärt. Aus der Ermächtigung folgt nur, daß der Staat berechtigt ist, auf die Tarifpartner wirtschaftslenkenden Einfluß zu nehmen. Ob der Staat befugt ist, die Tarifautonomie an die Ziele des Art. 109 Abs. 2 GG zu binden, hängt vom *U m - f a n g* der möglichen Beschränkung der tariflichen Regelungsbefugnis (Art. 9 Abs. 3 GG) durch die Bindung ab (2).

Die Herleitung einer Lenkungsermächtigung aus der Sozialstaatsklausel entspricht dem (oben ange-deuteten (3)) Wandel des Staatsbildes. Der Staat trat früher nur als Wirtschaft treibender Staat (Fiskus) oder als ein gegenüber den Teilnehmern am Wirtschaftsleben Träger hoheitlicher Macht auf. Heute ist der Staat, wie bereits dargestellt, für das sozialgerechte Funktionieren der Wirtschaft verantwortlich. Er ist "Treuhänder eines gesamtwirtschaftlichen Funktionensystems" (4) geworden.

(1) So auch E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 204;

Pernthaler, Mitbestimmung, S. 52;

vgl. auch Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 114;

vgl. auch Badura, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 605: "Er (scil. der Gesetzgeber/Staat) kann und muß aufgrund seiner Vorstellung vom Gemeinwohl die Idee des Sozialstaats durch... sachgerechte Lenkung der Wirtschaft ... zur Wirklichkeit bringen";

vgl. auch Stern, Öffentliche Subventionierung Privater, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 346;

Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 163.

(2) Hierzu ausführlich unten S. 116 ff, 185 ff.

(3) S. 63 ff.

(4) Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 25.

Der Verfassungsgeber hat diesen Wandel des Staatsbildes berücksichtigt. Auf Grund der Verfassungsänderung von 1967 hat er den Staat verpflichtet, dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen (Art. 109 Abs. 2 GG).

Das Staatsziel des Sozialstaats wendet sich in erster Linie an den Gesetzgeber (1). Dieser ist zur Vollziehung von Staatszielbestimmungen verpflichtet und auch ermächtigt (2). Der Gesetzgeber ist daher zur sozialstaatlichen Wirtschaftslenkung ermächtigt (3). Maßnahmen zur Beeinflussung der Wirtschaftsabläufe können somit auf eine soziale Lenkungsermächtigung gestützt werden.

(1) Vgl. Weber, Der Staat, Bd. 4, S. 419 (420);
Badura, AöR 92, S. 382 (395);
BVerfGE 8, S. 274 (328).

(2) Vgl. auch Stern, in: Scheuner, Staatliche
Einwirkung, S. 348.

(3) Vgl. Pernthaler, Mitbestimmung, S. 52;
vgl. auch Scheuner/Reuß, Verfassungsmäßigkeit
des Zweiten Vermögensbildungsgesetzes, S. 28 f;
Kölble, in: NJW 1966, S. 473 (474).

4. Zusammenfassung

Der Staat ist zur sozialstaatlichen Wirtschaftslenkung ermächtigt. Ziele dieser Wirtschaftslenkung sind die optimale Daseinsverwirklichung aller Mitglieder der Gesellschaft und die Erlangung der sozialen Gerechtigkeit. Das Sozialstaatsprinzip enthält drei Teilinhalte: Die Forderung der Erhaltung des sozialen Bestands, der Abwehr sozialer Mißstände und die Forderung der sozialgerechteren Neu- und Umgestaltung. Die Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips ist in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers. Dieser legt daher die Grundsätze und den Inhalt der sozialgestaltenden Wirtschaftslenkung fest.

III. Gesamtwirtschaftliche Lenkungsermächtigung (Art. 109 GG)

Auch aus der Staatszielbestimmung (1) des Art. 109 GG ist eine Lenkungsermächtigung herzuleiten (2). Sie verpflichtet und ermächtigt den Staat, mit Hilfe des im Stabilitätsgesetz institutionalisierten Lenkungs-instrumentariums für die Erreichung und Sicherung des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" zu sorgen. Der Unterschied zwischen der Lenkungsermächtigung nach Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG und der nach Art. 109 GG liegt in der Ermächtigung zum Einsatz der Lenkungs m i t t e l .

(1) Zu diesem Begriff siehe oben S. 61 f.

(2) Vgl. Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 67; vgl. auch Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 57 ff, 59.

Während die erstere zu punktuellen (mikroökonomischen) Steuerungen berechtigt, ermächtigt die letztere zu globalsteuernden (makroökonomischen) Wirtschaftslenkungsmaßnahmen. Verfassungsrechtliche Grundlage beider Ermächtigungen ist die Sozialstaatsklausel (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG). Auch die auf die gesamtwirtschaftliche Lenkungsermächtigung gestützten Steuerungsmaßnahmen haben den Zweck der Erfüllung von Forderungen aus dem Sozialstaatsprinzip (1). Die Ziele des hohen Beschäftigungsstandes, des stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums und der Stabilität (§ 1 StabG) sind aus Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG herzuleiten (2). Die Differenzierung zwischen der gesamtwirtschaftlichen und der sozialstaatlichen Ermächtigung ist jedoch für die Frage der Zulässigkeit einer Bindung der Tarifautonomie an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht erheblich. Als Grundlage wirtschaftslenkender Einflußnahme auf die Tarifpartner durch imperative Maßnahmen scheidet Art. 109 GG aus. Diese Verfassungsbestimmung ermächtigt, wie erwähnt (3), nur zum Einsatz makroökonomisch-orientierter Steuerungsmittel (indirekte Wirtschaftslenkung) und nicht zum Einsatz imperativer Lenkungsmittel (4).

(1) Vgl. Stern, in: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 53;

Benda, NJW 1967, S. 849 (85).

(2) Vgl. Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 66;

vgl. auch Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 93.

(3) Siehe oben S. 19 ff.

(4) Im Ergebnis ebenso Kirchhof/Walter, NJW 1970, S. 1575 (1578);

vgl. auch Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 87.

4. Lenkungsermächtigung aus Art. 74 GG

a) Vorbemerkung

Nach Art. 74 GG erstreckt sich die Gesetzgebung des Bundes auf "das Recht der Wirtschaft" (Art. 74 Nr. 11 GG) und "das Arbeitsrecht" (Art. 74 Nr. 12 GG). Art. 74 GG ist eine Zuständigkeitsvorschrift (1). Sein Zweck ist die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. Daher stellt sich nun die Frage, ob aus Art. 74 Nr. 11 und Art. 74 Nr. 12 auch Ermächtigungen zur Wirtschaftslenkung hergeleitet werden können.

b) Ermächtigungen aus Art. 74 Nr. 11 und Nr. 12 GG

Jede, die (formale) Zuständigkeit regelnde Gesetzgebungskompetenz berechtigt den Inhaber nicht nur zur gesetzlichen Regelung, sondern ermächtigt ihn auch zu materiell-rechtlichen Maßnahmen, deren gesetzesförmliche Formulierung Inhalt der Zuständigkeit ist (2). Die Bedeutung einer Zuständigkeitsabgrenzung geht über eine formale Zuständigkeitsverteilung hinaus und äußert damit auch materiell-rechtliche Wirkungen (3). Eine materiellrechtliche Deutung der - die (formale) Zuständigkeit regelnden - Kompetenzvorschriften ist insbesondere durch die Einheit der Verfassungsordnung geboten (4).

-
- (1) Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Vorb. vor Art. 70, Rdn. 3 f (S. 541 f);
Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, S. 25;
Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Art. 73, Rdn. 4;
 - (2) Vgl. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Bd. II,
Abschn. VII, Vorbem. II, 6.
 - (3) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Art. 73,
Rdn. 4;
vgl. auch Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 62.
 - (4) Vgl. Ehmke, Wirtschaft und Verfassung, S. 25 ff;
vgl. auch Dicke, Wirtschaftslenkung, S. 105 f.

Bereits oben bei der Ablehnung einer "Wirtschaftsverfassung" ist auf den überwundenen Dualismus von Staat und Gesellschaft (Wirtschaft) hingewiesen worden. Die Kompetenzvorschrift des Art. 74 GG wird nicht von einem demokratischen Gemeinwesen her, sondern von einer sich gegen den "Staat" abschirmenden "Gesellschaftsverfassung" her gedacht, wenn man in ihr lediglich eine Kompetenz v e r t e i l u n g zwischen Bund und Ländern sieht (1). Aus einer "Reduzierung" (2) des Art. 74 GG zu einer bloßen (formellen) Zuständigkeitsvorschrift würde sich die Folgerung ergeben, daß die Gesetzgebung in einem "eigen-gesetzlichen" Gesellschaftsbereich (dem der Wirtschaft) ausgeschlossen ist (3). Wegen der Einheit von Staat und Gesellschaft (Wirtschaft) ist eine solche Forderung aber abzulehnen. Aus der Vorschrift des Art. 74 GG ist somit auch die (materiellrechtliche) E r m ä c h t i g u n g zur Wirtschaftslenkung zu entnehmen (4).

Auch das Bundesverfassungsgericht leitet aus der Vorschrift des Art. 74 GG materielle Wirkungen her. Im Investitionshilfeurteil (5) hat das Gericht ausgesprochen, daß Art. 74 Nr. 11 GG auch die materielle

(1) So auch Ehmke, Wirtschaft und Verfassung, S. 26.

(2) Ehmke, Wirtschaft und Verfassung, S. 26.

(3) So auch Ehmke, Wirtschaft und Verfassung, S. 26.

(4) So auch Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 35;

vgl. auch Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 215;

ders. Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. I, S. 393;

a.A. Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, S. 25;

vgl. auch Mangold/Klein, Grundgesetz, Bd. II, Abschn. VII, Vorbem. II 6;

Badura, AöR Bd. 92, S. 384 (387).

(5) BVerfGE 4, S. 7 ff (13).

Aussage entnommen werden kann, daß der Gesetzgeber ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingreifen darf.

Der Gesetzgeber ist somit nach Art. 74 Nr. 11 und 12 GG ermächtigt, auf das Geschehen im Wirtschafts- und Arbeitsleben lenkenden Einfluß zu nehmen.

Ihrem Umfang nach erstreckt sich die Ermächtigung zur Regelung der Wirtschaft (Art. 74 Nr. 11) auf alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen (1). Das "Recht der Wirtschaft" ist, wie dies die Nennung zahlreicher Teilgebiete erkennen läßt, in einem weiten Sinne zu verstehen. Voraussetzung der Zulässigkeit der Regelung ist nur, daß durch die wirtschaftslenkende Maßnahme ein Tatbestand geregelt wird, der dem Wirtschaftsgeschehen zuzurechnen ist. Die Ermächtigung nach Art. 74 Nr. 12 GG ("Arbeitsrecht") ist wie Art. 74 Nr. 11 GG weit auszulegen. Dies läßt sich daraus entnehmen, daß bei Art. 74 Nr. 12 GG durch die Beifügung des Wortes "einschließlich" nur Teilgebiete des Arbeitsrechts genannt werden. Für die Einwirkung auf die tariflichen Lohnvereinbarungen ist Art. 74 Nr. 12 GG anwendbar. Diese Vorschrift enthält damit die verfassungsrechtliche Grundlage jeder gesetzlichen Regelung der Tarifautonomie (2).

(1) Vgl. BVerfGE 8, S. 143 (149);

BVerfGE in: DÖV 1971, S. 93 (Konjunkturzuschlag);
Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Art. 74, Rdnr. 61;
Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 74, Rdnr. 28 (572).

(2) So auch Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 168;

vgl. auch Scheuner/Reuß, Verfassungsmäßigkeit
des Zweiten Vermögensbildungsgesetzes, S. 25 ff.

§ 3 Zusammenfassung

Das Grundgesetz ist wirtschaftspolitisch neutral. Diese Aussage ist auch nach der Verfassungsänderung von 1967 aufrechtzuerhalten. Die Neutralität des Grundgesetzes bedeutet zugleich die Ablehnung der Fixierung einer bestimmten Wirtschaftskonzeption durch das Grundgesetz. Der Gesetzgeber darf daher auch jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen. Der Gesetzgeber ist zur Wirtschaftslenkung sozialstaatlich (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG), gesamtwirtschaftlich (Art. 109 GG) und nach Art. 74 Nr. 11 und Nr. 12 GG ermächtigt. Daher ist es dem Gesetzgeber auch nicht verwehrt, auf die Tarifpartner wirtschaftslenkenden Einfluß zu nehmen. Die Frage, ob der Staat berechtigt ist, die Tarifpartner an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch imperative Lenkungsmaßnahmen zu binden, ist damit noch nicht geklärt. Die Beantwortung dieser Frage hängt vom (noch zu klärenden (1)) Umfang der mit einer Bindung verbundenen Beschränkung des koalitionsmäßigen Freiheitsrechts (Art. 9 Abs. 3 GG) ab.

(1) Unten S. 117 ff, 182 ff.

3. Teil: Gegenstand, Inhalt und Grenzen der Tarifaufonomie

§ 1 Gegenstand der Tarifaufonomie - Koalitionsmäßige Rechtssetzungskompetenz

I. Vorbemerkung

Aus dem Sozialstaatsprinzip folgt, wie oben dargestellt (1), die Verantwortung des Staates für die gesamtwirtschaftlich richtige Entwicklung der Gesamtheit der wirtschaftlichen Abläufe. Die tarifliche Lohnfestsetzung hat gesamtwirtschaftliche Auswirkungen (2). Die Tarifpartner treffen damit im makroökonomischen Bereich Regelungen, für dessen gesamtwirtschaftlich richtige Entwicklung der Staat die Verantwortung trägt. Der Staat ist daher verpflichtet, auf gesamtwirtschaftlich schädliche Regelungen der Tarifpartner imperativ wirtschaftslenkend einzuwirken (3). Wie oben gleichfalls dargestellt, ist der Staat zur wirtschaftslenkenden Regelung der Tarifaufonomie ermächtigt. Aus der Ermächtigung folgt jedoch noch nicht die Zulässigkeit der Bindung der Tarifaufonomie an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht. Denkbar ist, daß den Koalitionen eine - verfassungsrechtlich gesicherte (Art. 9 Abs. 3 GG) - Regelungskompetenz im Bereich der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zusteht, obwohl auch der Gesetzgeber

(1) S. 63 ff, 80.

(2) Siehe oben S. 4 f;

vgl. auch Weitbrecht, Effektivität und Legitimität, S. 229.

(3) Vgl. Koppensteiner, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 231 f;

vgl. auch Watrin, Geldwertstabilität, Konzertierte Aktion und autonome Gruppen, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 210: "Es ist Aufgabe der Wirtschaftspolitik... zu verhindern, daß das ... Interesse der Gruppen in Widerspruch zum gesamtwirtschaftlichen Interesse gerät".

zu Regelungen auf diesem Gebiet kompetent ist. Somit handelt es sich hier um das Problem einer Konkurrenz zwischen staatlicher und kollektiv-vertraglicher Rechtssetzungskompetenz: Einerseits ist der Gesetzgeber nicht berechtigt, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen abschließend zu regeln (1), weil irgendwann der Punkt erreicht ist, an dem die Handlungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG unzulässigerweise eingeschränkt ist. Andererseits ist es dem Staat, wie gezeigt (2), nicht verwehrt, überhaupt in das Arbeitsleben einzugreifen.

Daher bedarf der Klärung jetzt die Frage, ob zur Lösung dieses "Konkurrenz-" Problems (3) von einem verfassungsrechtlich gewährleisteten System zweier Kompetenzträger - Staat / Tarifpartner - ausgegangen werden kann.

Die Anerkennung zweier Kompetenzträger durch die Verfassung setzt zunächst voraus, daß sich die Tarifpartner auf einen verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsanspruch stützen können (4). Daher ist zunächst die Frage zu klären, ob den Tarifpartnern ein solcher Anspruch zusteht.

-
- (1) Über den verfassungsrechtlich geschützten, unantastbaren Inhalt der Tarifautonomie unten S. 116 ff, 185 ff.
 - (2) S. 73 ff.
 - (3) Vgl. Peters/Ossenbühl, Übertragung, S. 19; Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 329 f.
 - (4) So auf einem Grundsatz der "sozialen Selbstverwaltung" aufbauend Lerche, Zentralfragen, S. 31 f; vgl. auch Rüthers, Streik, S. 37 ff; Billa, Soziale Selbstverantwortung, S. 80 ff; Galperin, Gewerkschaften, S. 34 ff; Scheuner, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 55.

II. Das Subsidiaritätsprinzip

In diesem Zusammenhang wird oft das "Subsidiaritätsprinzip" angeführt (1). Mit Hilfe dieses Prinzips wird nicht nur ein Zuständigkeitssystem begründet (2), sondern auch den Tarifpartnern gegenüber dem Staat bei Regelungskonkurrenz ein Vorrecht eingeräumt (3). Daher ist auf dieses Prinzip zunächst einzugehen. Der Staat wird lediglich als subsidiäre Ordnungsmacht anerkannt, wenn man die Geltung des Subsidiaritätsprinzips bei der koalitionsmäßigen Regelungsbezugnis bejaht. Die gesetzgeberische Initiative des Staates wird zugunsten der Tarifpartner zurückgedrängt.

Der Grundsatz der Subsidiarität betrifft das soziale Handeln und ordnet dieses. Dem Recht des engeren Lebenskreises soll vor dem der größeren Gemeinschaft im Zweifel der Vorrang gebühren (4). Die jeweils kleinere soziale Einheit soll vor der größeren berechtigt und verpflichtet sein, wie andererseits die letztere erst zuständig werden soll, wenn die kleinere Einheit die betreffende Angelegenheit in einer für die Gesellschaft befriedigenden Weise nicht mehr zu regeln vermag. Die Zuständigkeit der jeweils höheren Einheit ist dann im Verhältnis zu der kleineren Einheit nur hilfsweise, also nur subsidär gegeben (5).

(1) Allgemein zum Subsidiaritätsprinzip als juristisches Zuständigkeitssystem: Dürig, JZ 1953, S. 193 (198).

(2) Vgl. Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht, Bd. II/1, S. 28, 44;

Biedenkopf, Grenzen, S. 104 ff, 178 ff.

(3) Vgl. Peters/Ossenbühl, Übertragung, S. 19 ff.

(4) Vgl. Söllner, AuR, 1966, S. 257 (258).

(5) Vgl. Richardi, Kollektivgewalt, S. 52 ff;

Hueck-Nipperdey, Grundriß, S. 168.

Der Subsidiaritätsgedanke wird für zwei verschiedene Zielsetzungen herangezogen. Allgemein wird in ihm ein Zuständigkeitsprinzip für die staatliche Ordnung erblickt (1). Im engeren Sinne wird er nur für den Bereich der Tarifautonomie nach Art. 9 Abs. 3 GG vertreten (2). Entsprechend diesem Prinzip ist im Bereich der Tarifautonomie der Gesetzgeber gehalten, den Tarifpartnern als den im sozialen Aufbau engeren Gemeinschaften den Vortritt in der Regelung der Arbeitsbedingungen zu belassen. Der Gesetzgeber soll solange und soweit von einer Regelung Abstand nehmen, als nicht die Interessen und das Wohl des Staates - und nicht mehr nur der unteren soziologischen Einheit - berührt werden.

Die Geltung eines mit Verfassungsrang ausgestalteten Subsidiaritätsprinzips ist jedoch zweifelhaft. In der Verfassungsversammlung von Herrenchiemsee sprachen sich zwar einige Teilnehmer dafür aus, den Subsidiaritätsgedanken als Verfassungsprinzip auszugestalten (3). Jedoch ist eine solche Regelung nicht in das Grundgesetz aufgenommen worden. Zwar ist es denkbar, daß das Subsidiaritätsprinzip, wenn schon nicht dem Wortlaut, so aber doch dem Sinn und der Struktur des Grundgesetzes entnommen werden kann.

(1) So vor allem Dürig; in: JZ 1953, S. 193 (198);
vgl. auch Peters-Ossenbühl, Übertragung, S. 20.

(2) Vgl. Biedenkopf, Grenzen, S. 178 ff;
Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht, Bd. II/1, S. 28;
Söllner, AuR, 1966, S. 257 (259);
Peters-Ossenbühl, Übertragung, S. 19 ff.

(3) Vgl. Richardi, Kollektivgewalt, S. 55 f;
Peters-Ossenbühl, Übertragung, S. 19;
Münch, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 411
(416 ff).

Das Grundgesetz enthält Bestimmungen, z.B. über die Freiheit der Einzelpersönlichkeit (Art. 1 bis 19 GG) oder den förderativen Staatsaufbau (Art. 20, 79 Abs. 3 GG), die die Stufen einer subsidiären Gesellschaftsordnung enthalten (1). Dies berechtigt jedoch nicht zu der Annahme, daß das Grundgesetz das Subsidiaritätsprinzip anerkannt hat (2). Der Subsidiaritätsgrundsatz kann nur unter bestimmten, feststehenden Voraussetzungen als Zuständigkeitsprinzip verwendet werden (3). Zu diesen Voraussetzungen gehört insbesondere das Vorliegen eines Abstufungsverhältnisses. Ein Abstufungsverhältnis ist lediglich dann möglich, wenn die übergeordnete Gemeinschaft die Mitglieder der untergeordneten Gemeinschaft umfaßt und die Aufgabe von beiden wahrgenommen werden kann. Dies setzt Homogenität des Mitgliederkreises und des potentiellen Aufgabekreises voraus (4). Zwischen einem gebietskörperschaftlich organisierten und einem personenbezogenen Verband ist ein Abstufungsverhältnis jedoch nicht möglich.

Ein verfassungsrechtlicher Zuständigkeitsanspruch der Tarifpartner kann somit nicht aus einem Subsidiaritätsprinzip hergeleitet werden (5).

-
- (1) Vgl. Münch, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 411 (416 f).
 - (2) So aber Peters-Ossenbühl, Übertragung, S. 21, der das Subsidiaritätsprinzip "zu den sog. hintergründigen Konstitutionsprinzipien unserer Verfassung" rechnet.
 - (3) Vgl. Richardi, Kollektivgewalt, S. 56.
 - (4) So auch Richardi, Kollektivgewalt, S. 56.
 - (5) So auch Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 167.

III. Verfassungsrechtlicher Zuständigkeitsanspruch der Tarifpartner?

Aus einem Subsidiaritätsprinzip kann ein verfassungsrechtlicher Zuständigkeitsanspruch der Tarifpartner nicht hergeleitet werden. Es stellt sich nun die Frage, ob das Grundgesetz die Koalitionen durch Art. 9 Abs. 3 GG in die staatliche Zuständigkeitsorganisation mit einbezogen hat. Um diese Frage zu klären, ist zunächst zu untersuchen, ob die Tarifautonomie eine dem Staat vorgegebene (1), eine verfassungsunmittelbare (2) oder eine nicht verfassungsunmittelbare, aus staatlicher Delegation hergeleitete (3) Rechtssetzungsmacht darstellt. Den Tarifpartnern stände ein verfassungsrechtlicher Zuständigkeitsanspruch zur Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zunächst zu, wenn in der Tarifautonomie eine vorstaatliche Rechtssetzungsmacht gesehen werden könnte. Daneben könnten die Koalitionen einen solchen Anspruch auch geltend machen, wenn ihre Regelungsbefugnis eine verfassungsunmittelbare wäre. Die koalitionsmäßige Regelungsmacht wäre in diesem Fall durch die verfassungsmäßige Ordnung, der auch der staatliche Gesetzgeber selbst unterworfen ist, abgesichert (4).

(1) So Herschel, Rechtsnatur, S. 129 ff.

(2) So insbesondere Biedenkopf, Grenzen, S. 102 ff.

(3) So entsprechend der Delegationstheorie insbes. Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht, Bd. II/1, S. 339 ff, 347;

E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 431 ff;

Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 57.

(4) Vgl. Peters-Ossenbühl, Übertragung, S. 11.

1. Ableitung der tariflichen Rechtssetzungsmacht

Zur Klärung der Frage, aus welcher Rechtsgrundlage die tarifliche Rechtssetzungsmacht abzuleiten ist, soll zunächst eine Übersicht über die verschiedenen Ansichten gegeben werden. Sodann wird versucht, den eigenen Standpunkt zu begründen.

a) Lehren über die Rechtsgrundlage tariflicher Rechtssetzungsmacht

aa) Dem Staat vorgegebene Tarifautonomie

Von einem allein zuständigen Kompetenzträger, den Tarifpartner, geht Herschel (1) aus. Er sieht in der Tarifautonomie eine eigenständige, nichtstaatliche Rechtssetzungsbefugnis der Koalitionen. Herschel stellt die Frage nach der Herkunft der Regelungsmacht und beantwortet sie aus historischer Sicht. Entsprechend seinem als "genetisches" zu bezeichnenden Modell bedeutet Autonomie Befugnis des Verbandes, der nicht Staat ist, sich selbst Recht zu setzen (2). Er meint, der Tarifvertrag sei "eine eigenständige und tief im organischen Denken verwurzelte, eine naturrechtlich begründete Lebensbetätigung und Lebensform der sozialen Autonomie" (3). Folglich sei die Tarifautonomie dem Staate vorgegeben und die staatliche Gesetzgebung habe lediglich die Aufgabe, diese Autonomie zu sichern und zu formen. Als Beweis diene die historische Entwicklung. Der Tarifvertrag als Institution sei nicht vom staatlichen Gesetzgeber geschaffen worden. Er sei aus dem Selbsthilfewillen und der Initiative der Arbeitnehmergruppen, anfänglich sogar gegen den Willen des Staates, entstanden. Der Tarifvertrag wurzele also im außerstaatlichen Raum.

(1) Rechtsnatur, S. 125 ff.

(2) Herschel, Rechtsnatur, S. 128.

(3) Herschel, Rechtsnatur, S. 130.

Von diesem Gesichtspunkt, dem der Rechtssoziologie, geht auch Kaiser (1) aus. Er führt aus, daß man es hier "mit einem korporativen Phänomen zu tun hat, das nicht autoritär oktroyiert sondern aus den Bedürfnissen des wirtschaftlichen Lebens und dem Interessenkampf zwischen Kapital und Arbeit spontan gewachsen ist". Der Tarifvertrag, so meint Kaiser, sei eine Schöpfung der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, die der Gesetzgeber "legalisiert und sanktioniert" habe (2).

Als eigenständige, nichtstaatliche Kompetenz sieht auch Meissinger (3) die tarifliche Rechtssetzungsbezugnis an. Er gründet seine Auffassung auf das Vorhandensein eines "staatsfreien Raumes". Meissinger geht aber nicht vom historischen Verständnis allein aus, sondern leitet die Kompetenz der Tarifpartner philosophisch historisch aus der Natur der Sache her: Der Mensch, als vorstaatliches Wesen gedacht, so führt er aus, war ursprünglich frei vom Staat und ohne Bindung. Es bestand ein Gesamtraum, über den der Einzelne kraft Naturrechts frei verfügen konnte. Dieser ursprünglich staatsfreie Raum wurde durch die Bildung des Staates, soweit es den Beteiligten notwendig erschien, eingeschränkt. Möglicherweise haben die Beteiligten den gesamten Raum dem Staat übertragen, während der Staat wieder Raum zurückgegeben hat. Dieser ist aber wieder staatsfreier Raum, wie eben der Raum, in dem der Abschluß der Tarifverträge geschieht.

(1) Repräsentation organisierter Interessen, S. 192.

(2) Repräsentation, S. 192;

vgl. auch A. Weber, Der Kampf zwischen Kapital und Arbeit, bes. S. 51 ff, S. 116 ff.

(3) Die Gewerkschaften im staatsfreien Raum der sozialen Selbstverwaltung, in: AuR 1955, S. 339 ff.

ab) Verfassungsunmittelbare Autonomie

Nicht von einem allein zuständigen, sondern von zwei Kompetenzträgern, dem Staat und den Tarifpartnern, geht Biedenkopf aus (1). Er sieht die koalitionsmäßige Regelungsbefugnis als eine eigenständige Rechtssetzungsmacht neben der staatlichen Gesetzgebung an (2).

Biedenkopf meint, den Tarifpartnern stände eine "verfassungsrechtlich garantierte Zuständigkeit" zu (3), da die tarifliche Normsetzungsbefugnis auf der gleichen Rechtsgrundlage wie das Gesetzgebungsrecht des Staates, nämlich der Verfassung, beruhe (4). Entsprechend seinem Modell der "verfassungsunmittelbaren Autonomie" sieht Biedenkopf den Ursprung tariflicher Regelungsmacht in der Verfassung selbst und folgert daraus: Ist die Rechtsgrundlage der tariflichen Rechtsgebungsbefugnis die gleiche wie die des Staates, nämlich die Verfassung, so kann die Tarifautonomie nicht rangmäßig unter, sondern nur eigenständig neben der staatlichen Gesetzgebung stehen. Für eine Konkurrenzkongruenz wendet Biedenkopf dann das Subsidiaritätsprinzip an (5).

(1) Grenzen, S. 102 ff.

(2) Ebenso: Galperin, Die autonome Rechtsetzung im Arbeitsrecht, in: Festschrift für Molitor (1962), 143 (157);

vgl. auch Pernthaler, ZAS 1966, S. 33 (37 ff.).

(3) Biedenkopf, Grenzen, S. 106.

(4) Biedenkopf, Grenzen, S. 104.

(5) Biedenkopf, Grenzen, S. 178 ff.

ac) Vom Staat übertragene Rechtssetzungsmacht

Das hauptsächlich von E.R. Huber (1) und Nipperdey (2) vertretene "delegatorische Modell" führt die tarifliche Regelungsmacht auf eine den Tarifpartnern vom Staat verliehene Rechtssetzungsbefugnis zurück (3), die den Tarifpartnern aufgrund von (einfachen) Gesetzen verliehen worden ist. Nach dieser Auffassung ist die Tarifaufonomie eine durch Gesetz an die Koalitionen erteilte Ermächtigung zur Ausführung von Aufgaben. Mit der Erteilung dieser Ermächtigung hat der Gesetzgeber von der Zuständigkeit zur Erfüllung von Aufgaben Abstand genommen, obwohl er zuständig gewesen ist und trotz Erteilung der Ermächtigung auch bleibt (4).

Vergleicht man die Modelle, so ergibt sich folgendes: Das delegatorische Modell unterscheidet sich vom verfassungsunmittelbaren Modell nur in der Frage, ob die Wurzeln der Tarifaufonomie in der Verfassung selbst, speziell in Art. 9 Abs. 3 GG liegen, oder ob die Tarifaufonomie lediglich auf dem Tarifvertragsgesetz beruht. Beide Theorien gehen aber im Gegensatz zum genetischen und staatsfreien Raum-Modell vom nicht v o r staatlichen Charakter aus.

(1) Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 431 ff.

(2) Arbeitsrecht, Bd. II, 1. Hbd., S. 339 ff, 347.

(3) So auch das Bundesarbeitsgericht, BAGE 1, S. 258 (262 ff);

Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 57;

Säcker, Grundprobleme, S. 73 ff;

Krüger, Grenzen, S. 16.

(4) So beruht auch die Ablehnung dieser Lehre auf der Besorgnis, daß die Ermächtigung - weil nur auf einfachem Gesetz wurzelnd - jederzeit zurückgenommen werden kann und damit die Tarifaufonomie als dauerhaftes Rechtsinstitut in Frage stellt,

b) Stellungnahme

Die Lehren vom vorstaatlichen Charakter der Tarifautonomie sind abzulehnen. Die Koalitionsfreiheit gehört zu den Grundrechten, die vom Staat je nach dem Entwicklungsstand der Wirtschaftsordnung verliehen werden und nicht vor ihm und unabhängig von ihm bestehen (1). Darüber hinaus ist die für den Tarifvertrag charakteristische Eigenschaft der Unabdingbarkeit nicht von Natur aus der tariflichen Rechtssetzungsmacht immanent, sondern eine Zugabe des Staates (2).

Auch der Lehre von der "verfassungsunmittelbaren Tarifautonomie" ist nicht zu folgen. Durch Art. 9 Abs. 3 GG wird gleichzeitig eine hoheitliche Rechtssetzungskompetenz garantiert, wenn man die Tarifautonomie als verfassungsunmittelbar ansieht (3). Die tarifliche Regelungsbefugnis ist aber, was noch gezeigt werden wird (4), keine hoheitliche Rechtssetzungsmacht.

Aus folgenden Gründen ist das delegatorische Modell zutreffend: Der Tarifvertrag ist ein privatrechtliches Regelungsmittel (5). Er ist ein Ausfluß der koalitionsrechtlichen Vertragsfreiheit (6). Eine verfas-

(1) Vgl. Peters-Ossenbühl, Übertragung, S. 12 f;
vgl. auch Adomeit, Rechtsquellenfragen im Arbeitsrecht, S. 134 f.

(2) So auch Peters-Ossenbühl, Übertragung, S. 13;
vgl. auch Krüger, Grenzen, S. 13 ff.

(3) Vgl. Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 55.

(4) Unten S. 97 ff.

(5) Vgl. Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht, Bd. II/1, S. 339 ff;

Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 55;

Richardi, Kollektivgewalt, S. 164.

(6) So auch Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 55;

Richardi, Kollektivgewalt, S. 164.

sungsunmittelbare Anerkennung der Tarifautonomie würde daher voraussetzen, daß der Tarifvertrag sich auf eine hoheitliche Rechtsquelle stützt. Zwar enthält auch der privatrechtliche Tarifvertrag objektives Recht, da die tariflichen Normen objektives Recht darstellen (1). Die tarifliche Regelungsbefugnis stellt aber einen Fall normativer Gestaltung innerhalb der Privatautonomie dar (2): Das durch den Tarifvertrag gesetzte objektive Recht gründet sich auf die Privatautonomie (3). Die Verbindlichkeit des Tarifvertrages beruht auf dem Regelungsauftrag und der Regelungsbilligung der Koalitionsmitglieder. Die normative Wirkung des Tarifvertrages gründet sich mithin auf einen "privatrechtlichen Sanktionierungsakt" (4). Die Tarifautonomie stellt somit keine vorstaatliche oder verfassungsunmittelbare, sondern eine staatlich verliehene Rechtssetzungsmacht dar (5).

-
- (1) Vgl. Richardi, Kollektivgewalt, S. 165;
Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 55.
 - (2) So auch Richardi, Kollektivgewalt, S. 164.
 - (3) Vgl. Richardi, Kollektivgewalt, S. 164 f;
Zöllner, RdA 1964, S. 443 ff.
 - (4) Zöllner, RdA 1964, S. 343 (446, 450);
vgl. auch Richardi, Kollektivgewalt, S. 164;
Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 56.
 - (5) Vgl. Weber, Koalitionsfreiheit, S. 23 f;
Peters-Ossenbühl, Übertragung, S. 15;
Säcker, Grundprobleme, S. 73 ff.

Aus dem Wesen der Tarifautonomie als einer delegatorischen Handlungsmacht folgt, daß die Koalitionen ihre Befugnis zur Rechtssetzung aus einfachen Gesetzen ableiten (1), während der Gesetzgeber seine Befugnisse unmittelbar aus der Verfassung schöpft (2). Auf Grund von Art. 9 Abs. 3 GG ist deshalb der Gesetzgeber verpflichtet, ein verfassungskongruentes Gesetz bereitzustellen, das den Tarifpartnern den Abschluß von rechtsverbindlichen Tarifverträgen gestattet (3). Dieser Verpflichtung ist der Gesetzgeber mit dem Erlaß des Tarifvertragsgesetzes nachgekommen (4).

2. Das Problem einer verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung Staat / Tarifpartner

a) Vorbemerkung

Mit der Ablehnung der Tarifautonomie als einer vorstaatlichen oder verfassungsunmittelbaren Regelungsmacht ist die Frage einer verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung zweier hoheitlicher Kompetenzträger noch nicht geklärt. Denkbar ist, daß der Gesetzgeber durch die Bereitstellung des Tarifvertragssystems den Tarifpartnern eine Zuständigkeit im Sinne einer Kompetenz zugewiesen hat. Selbst wenn Art. 9 Abs. 3 GG eine verfassungsunmittelbare Rechtsetzungs-

(1) Vgl. Säcker, Grundprobleme, S. 75.

(2) Vgl. Säcker, Grundprobleme, S. 75.

Peters-Ossenbühl, Übertragung, S. 15;

vgl. auch Adomeit, Rechtsquellenfragen, S. 132, 136 f.

(3) Vgl. Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 250.

(4) Vgl. Säcker, Grundprobleme, S. 74;

BVerfGE 4, S. 96 (106 ff).

macht gewährleistet, was abgelehnt wurde, kann daraus noch nicht gefolgert werden, daß den Tarifpartnern ein verfassungsrechtlich geschützter (Art. 9 Abs. 3 GG) Zuständigkeitsanspruch zusteht (1). Daher ist die Frage zu klären, ob Art. 9 Abs. 3 GG eine objektive Zuständigkeitsnorm darstellt.

b) Art. 9 Abs. 3 GG als objektive Zuständigkeitsnorm?

Die Koalitionsfreiheit ist nach Ballerstedt (2) ein "Grundpfeiler der wirtschaftsverfassungsrechtlichen Arbeitsordnung". Sie soll nach Richardi (3) die "abhängige Arbeit rechtlich in die Wirtschaftsgemeinschaft" integrieren. Hierin ist das Bestreben erkennbar, das "bloß" subjektive Recht aus Art. 9 Abs. 3 GG durch einen objektiven Zuständigkeitsanspruch der Tarifpartner zu ergänzen. Die kollektive Seite der Koalitionsfreiheit erscheint damit als Ausdruck eines objektiven Organisations- und Zuständigkeitsanspruchs. Die alleinige Kompetenzinhaberschaft des Staates wird in Frage gestellt. In diese Richtung gehen die Lehren von der "sozialen Selbstverwaltung" (4) und dem "demokratischen Koalitionsmandat" (5). Diese sollen zunächst dargestellt werden. Anschließend wird der eigene Standpunkt begründet.

(1) So auch Scholz, RdA 1970, S. 210.

(2) Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Grundrechte, Bd. III/1, S. 1 (85).

(3) Kollektivgewalt, S. 111;
vgl. auch Biedenkopf, Grenzen, S. 2 ff.

(4) Vgl. insbes. Bulla, Soziale Selbstverantwortung, in: Nipperdey-Festschrift, II, S. 79 ff.

(5) Vgl. insbes. Säcker, Grundprobleme, S. 29;
vgl. auch Biedenkopf, Grenzen, S. 54;
Lerche, Zentralfragen, S. 29.

ba) Die Lehre von der "sozialen Selbstverwaltung"

Bei der Lehre von der "sozialen Selbstverwaltung" wird die tarifliche Gestaltungsfreiheit nicht nur als bloß soziologisches Modell, sondern als juristisches Zuständigkeitssystem verstanden (1). Unter "sozialer Selbstverwaltung" wird bei dieser Lehre die gemeinschaftliche Regelung sozialer Angelegenheiten durch die Tarifpartner nicht nur als bloße Verwaltung mit normativer Wirkung verstanden. Sondern die soziale Selbstverwaltung wird darüber hinaus als Teil der allgemeinen staatlichen Ordnung anerkannt (2). Die soziale Selbstverwaltung wird damit gleichberechtigt neben die staatliche Verantwortungsstellung gestellt (3). Die tarifliche Selbstverwaltung wird mit der Selbstverwaltung der Gemeinden verglichen (4). Der Verfassungsgrundsatz des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts gelte daher auch im Bereich des Koalitionswesens. In Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 GG seien daher die Tarifverbände über den Sozialbereich im engeren Sinne hinaus gehoben. Ihr Aufgabenbereich erstreckte sich deshalb auch auf den eigentlichen Staatsbereich (5).

-
- (1) Vgl. Bulla, Soziale Selbstverwaltung, S. 79 ff;
Lerche, Zentralfragen, S. 31;
vgl. auch Galperin, Gewerkschaften, S. 30 ff.
 - (2) Vgl. Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 80 ff.
 - (3) Vgl. Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 80 ff;
vgl. auch E.R. Huber, Selbstverwaltung, S. 9 ff.
 - (4) Vgl. W. Weber, Koalitionsfreiheit, S. 25;
vgl. auch Biedenkopf, Grenzen, S. 47 ff.
 - (5) Vgl. auch E.R. Huber, Selbstverwaltung, S. 11 ff;
Säcker, Grundprobleme, S. 21, 29.

bb) Die Lehre vom "demokratischen Koalitionsmandat"

Ebenfalls eine Anerkennung einer verfassungsrechtlich gewährleisteten Zuständigkeit folgt aus einer als Lehre vom "demokratischen Koalitionsmandat" zu bezeichnenden Auffassung (1). Nach ihr gewährt Art. 9 Abs. 3 GG den Koalitionen neben der Befugnis zur Regelung des Arbeitslebens auch ein Recht auf unmittelbare politische Teilhabe an den Herrschaftsfunktionen im Staat (2).

Den Koalitionen wird damit die Aufgabe der demokratischen Repräsentation eingeräumt (3). Die "Repräsentation organisierter Interessen" (4) - wie sie Kaiser beschrieben hat - wird so zum konstitutionellen Ordnungsprinzip und Art. 9 Abs. 3 GG zum Grundrecht der Koalitionen zur Repräsentation der kollektiven Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen erhoben. Die Tarifpartner werden als Inhaber eines demokratischen Koalitionsmandats zu Trägern einer "Wirtschaftsdemokratie" (5).

-
- (1) Vgl. Säcker, Grundprobleme, S. 29;
Biedenkopf, Grenzen, S. 54;
Lerche, Zentralfragen, S. 28 f.
 - (2) Vgl. Säcker, Grundprobleme, S. 29;
 - (3) Biedenkopf, Grenzen, S. 54, 57 ff;
vgl. auch Lerche, Zentralfragen, S. 28.
 - (4) So der Titel des Werks;
vgl. insbes. 181 ff; 338 ff.
 - (5) Vgl. Galperin, Gewerkschaften, S. 34, aber ablehnend;
vgl. auch Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 164.

Das "demokratische Koalitionsmandat" rückt die Koalitionen in ein Verhältnis funktionaler Verwandtschaft und Annäherung zu den politischen Parteien (1).

Die Vorschrift des Art. 9 Abs. 3 GG ist dahin auszulegen, daß sie den Tarifpartnern einen verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsanspruch gewährt, wenn man sich den dargestellten Lehren anschließt. Daher ist jetzt die Frage zu klären, ob aus Art. 9 Abs. 3 GG ein verfassungsrechtlicher Zuständigkeitsanspruch der Koalitionen abgeleitet werden kann.

bc) Stellungnahme

Das Prinzip der repräsentativen Demokratie (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) enthält ein repräsentationsrechtliches Zustandigkeitssystem. Dieses besagt, daß jede kompetenzrechtliche Zuständigkeit eines demokratisch legitimierten, staatlichen Aufgabenträgers bedarf. Das Grundgesetz kennt keine Differenzierung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Aufgabenträgern. Es verteilt die Zuständigkeiten daher allein auf die "staatlichen" Zuständigkeitsträger (2). Zu diesen Zuständigkeitsträgern gehören die Tarifpartner aber nicht, da sie nicht in das repräsentationsrechtliche Zustandigkeitssystem mit einbezogen sind:

(1) Vgl. Lerche, Zentralfragen, S. 27.

(2) So auch Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 166;
vgl. auch Richardi, Kollektivgewalt, S. 70 ff.

Die Tarifpartner repräsentieren zwar die Interessen ihrer Mitglieder (1). Jedoch handelt es sich nur um eine gesellschaftliche Interessen r e p r ä s e n t a - t i o n (Interessenvertretung) (2), nicht um eine konstitutionelle Repräsentation. Diese Interessenrepräsentation stellt eine e x i s t e n t i e l l e Repräsentation dar (3). Sie ist von der k o n s t i - t u t i o n e l l e n Repräsentation insofern zu unterscheiden, als sie ausschließlich faktischer und nicht normativer Art ist (4). Aus ihrem Wesen als existentielle Repräsentation folgt, daß sie eine soziologische Verhaltensform darstellt, die nicht institutionalisierbar ist (5). Aus der Vertretung sozialer und wirtschaftlicher Interessen durch die Tarifpartner folgt, daß die Koalitionen nur die Interessen ihrer Mitglieder und nicht die Interessen einer zur Staatlichkeit organisierten Gesellschaft repräsentieren (6). Aus der Repräsentation organisierter Interessen durch die Tarifpartner kann daher nicht ein repräsentationsrechtlicher Zuständigkeitsanspruch der Koalitionen hergeleitet werden (7).

-
- (1) Vgl. Kaiser, Repräsentation organisierter Interessen, S. 354 f.
 - (2) Vgl. Dagtoglou, Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, S. 28 ff.
 - (3) Vgl. H. Huber, Staat und Verbände, S. 18 f;
vgl. auch Lerche, Zentralfragen, S. 28;
vgl. auch Biedenkopf, Grenzen, S. 57 ff.
 - (4) Vgl. Kaiser, Repräsentation organisierter Interessen, S. 355, der hier von einer "représentation de fait" spricht.
 - (5) Vgl. Kaiser, in: Rausch, Theorie und Geschichte der Repräsentation, S. 470 (481).
 - (6) Vgl. Galperin, Gewerkschaften, S. 36, der einen "Führungsanspruch" der Koalitionen ablehnt.
 - (7) So auch Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 175 f.

Der Unterschied zwischen konstitutioneller und existentieller Repräsentation wird bei der Betrachtung der politischen Parteien einerseits und den Koalitionen andererseits besonders deutlich. Art. 21 GG hebt die Abhängigkeit der parlamentarischen Demokratie von einem funktionsfähigen Parteiwesen hervor. Die politischen Parteien sind deshalb aus dem Bereich des Soziologischen in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution hereingewachsen (1). Sie gehören zwar dem gesellschaftlichen Bereich an, sind also nicht-staatliche Gebilde (2), nehmen aber die Funktion eines Verfassungsorgans wahr (3). Die politischen Parteien dienen der politischen Willensbildung auf der repräsentationsrechtlichen Parlamentsebene (4). Sie sind deshalb nicht nur Interessenvertreter, sondern sie bilden den maßgebenden Bestandteil eines repräsentationsrechtlichen Systems (5). Die Parteien sind ein Element nicht des Repräsentationszustandes - wie die Koalitionen - , sondern des Repräsentationsvorganges. Sie wirken bei der politischen Vorformung des politischen Gemeinwillens mit und sind Teil der parlamentarischen Repräsentationsordnung (6).

-
- (1) Vgl. Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 172; BVerfGE 2, 1(73); auch BVerfGE 11, 266 (273).
- (2) Vgl. BVerfGE 3, 383 (393); Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 10 f, 83 ff; Scheuner, DÖV 1968, S. 88 (89).
- (3) Vgl. BVerfGE 4, S. 27 (30 f); 5, 85 (134); 20, S. 56 (100).
- (4) Vgl. BVerfGE 3, S. 19 (26); 20, S. 56, 98 ff.
- (5) Vgl. Scheuner, in: Rausch, Repräsentation und Repräsentativverfassung, S. 386 (416); Fraenkel, in: Rausch, a.a.O., S. 330 (385).
- (6) Vgl. Scheuner, DÖV 1958, S. 641 (643).

Die Bestimmungen der Art. 21 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 1, S. 2 GG haben die Parteien in das System der repräsentativen Demokratie einbezogen und wollen die Parteien auf dieses System verpflichten. Für die Koalitionen fehlt es an einer entsprechenden Entscheidung des Grundgesetzes. Dieses ergibt sich aus dem Sinn der konstitutionellen Repräsentation als politisches Formprinzip und dem Fehlen koalitionsrechtlicher Parallelvorschriften zu Art. 21 und 38 GG. Der Verfassungsgeber hat die Koalitionen nicht mit einer dem Parteienmandat vergleichbaren verfassungsrechtlichen Zuständigkeit ausgestattet (1).

Aus der rechtlichen Einordnung der tariflichen Interessenvertretung zur existentiellen Repräsentation sowie dem Fehlen einer - dem Parteienmandat vergleichbaren - verfassungsrechtlichen, repräsentationsrechtlichen Zuständigkeit der Tarifpartner folgt, daß Art. 9 Abs. 3 GG nicht im Sinne einer objektiven Zuständigkeitsnorm ausgelegt werden kann (2). Daher ist auch die Lehre von der "sozialen Selbstverwaltung" zu verwerfen (3). Die Koalitionen können kom-

-
- (1) Vgl. Scheuner, DÖV 1965, S. 577 (580);
ders., in: Beutler, Der Staat und die Verbände,
S. 12 ff;
vgl. auch Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 330 ff;
Henke, Parteien, S. 19.
- (2) Ebenso Rupp, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion,
S. 13 f;
im Ergebnis ebenso Schwerdtfeger, Mitbestimmung,
S. 257.
- (3) A.A. Säcker, Grundprobleme, S. 27.

petenzrechtlich nicht mit den Gemeinden verglichen werden. Das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht folgt aus einem (verfassungsrechtlichen (Art. 28 Abs. 2 GG)) objektiven Zuständigkeitsanspruch. Ein solcher Anspruch kann jedoch nicht aus Art. 9 Abs. 3 GG abgeleitet werden, da das Grundgesetz den Koalitionen keine ursprüngliche Satzungs Gewalt verliehen und sie keiner staatlichen Aufsicht unterstellt (1). Die Lehre vom "demokratischen Koalitionsmandat" ist gleichfalls abzulehnen. Sie beruht auf der Auffassung, daß die Interessenvertretung der Tarifpartner der konstitutionellen Repräsentation zuzurechnen ist. Die tarifliche Interessenvertretung ist aber, wie gezeigt, der existentiellen Repräsentation zuzurechnen.

Art. 9 Abs. 3 GG gewährt den Koalitionen, wie gezeigt, keinen verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsanspruch. Die Koalitionen stehen zwischen Staat und Individuum, dem "intermediären Raum" (2). Diese Stellung ist für das Verbandswesen überhaupt charakteristisch. Aus dieser (gesellschaftlichen) Stellung folgt aber nicht eine staatsteilhabende Kompetenz der Tarifpartner. Die Tarifpartner sind somit nicht in die staatliche Zuständigkeitsordnung einbezogen. Der Staat ist daher gegenüber den Tarifpartnern nicht konkurrierender, sondern alleiniger Kompetenzinhaber zur Regelung des Wirtschafts- und Arbeitslebens.

-
- (1) Vgl. Kaiser, Repräsentation organisierter Interessen, S. 192, Fn. 24;
 Richardi, Kollektivgewalt, S. 73;
 vgl. auch Pernthaler, ZAS 1966, S. 33 (42);
- (2) Vgl. Kaiser, Repräsentation organisierter Interessen, S. 83, 90;
 Galperin, Gewerkschaften, S. 34.f.

IV. Zusammenfassung

In der Tarifautonomie ist eine vom Staat verliehene Rechtssetzungsmacht zu sehen.

Art. 9 Abs. 3 GG gewährt den Tarifpartnern keinen Rechtssetzungsanspruch, der sich aus einem verfassungsrechtlichen (kompetenzrechtlichen) Zuständigkeitssystem Staat / Koalitionen herleitet.

Alleiniger Kompetenzinhaber ist daher der Staat.

Staatliche Gesetzgebung und Koalitionen stehen sich deshalb im Verhältnis von Zuständigkeit und Freiheit und nicht von konkurrierenden Zuständigkeiten gegenüber.

Dem Staat ist es daher nicht verwehrt, auch auf dem Gebiet der "Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" wirtschaftslenkende Regelungen vorzunehmen, sofern er die tarifliche Freiheit nicht unzulässigerweise verletzt.

§ 2 Inhalt und Grenzen der Tarifautonomie

I. Vorbemerkung

Wie vorstehend festgestellt, hat der Staat die Befugnis, auf dem Gebiet der "Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" wirtschaftslenkende Regelungen vorzunehmen. Daher stellt sich jetzt die Frage, *w i e w e i t* diese Regelungen gehen dürfen. Deren Beantwortung hängt von der Klärung des verfassungsrechtlich geschützten Inhalts der Tarifautonomie ab. In diesem Zusammenhang trifft man in der Literatur und in der Rechtsprechung auf Formulierungen wie "Kernbereich verbandsmäßiger Lohngestaltung" (1) und "Grenzen der Tarifautonomie" (2).

1. Art. 9 Abs. 3 GG als funktionales Freiheitsrecht

Inhalt und Grenzen der Tarifautonomie lassen sich, wie bereits erwähnt, nicht dem Wortlaut der Vorschrift des Art. 9 Abs. 3 GG entnehmen. Es ist daher erforderlich, Art. 9 Abs. 3 GG auszulegen. Eine Auslegung des Art. 9 Abs. 3 GG soll an dieser Stelle nur insoweit vorgenommen werden, als sie als Ausgangspunkt der späteren Bestimmung von Inhalt und Grenzen des koalitionsmäßigen Freiheitsrechts erforderlich ist.

(1) So z.B. BVerfGE 4, S. 96, 110;

Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 329;

vgl. Säcker, Grundprobleme, S. 45: "Kernbereich verbandsmäßiger Gestaltung der allgemeinen Arbeitsbedingungen";

vgl. auch Weber, Koalitionsfreiheit, S. 37.

(2) So z.B. Biedenkopfs gleichlautendes Werk;

Krüger, Sinn und Grenzen der Vereinbarungsbefugnis der Tarifvertragsparteien, 46. DJT, Bd. I, S. 7 ff

Maßgebend für die Auslegung einer Vorschrift ist der in dieser zum Ausdruck gekommene objektivierte Wille des Gesetzgebers (1). Der Feststellung dieses Willens dienen die Auslegungen aus dem Wortlaut der Vorschrift, aus ihrem Zusammenhang, aus ihrem Zweck (teleologische Auslegung) und aus der Rechtsgeschichte (2). Diese Auslegungsmethoden schließen einander nicht aus, sondern ergänzen sich gegenseitig (3).

Eine Auslegung des Art. 9 Abs. 3 GG aus dem Wortlaut scheidet aus (4). Aus dem Sinnzusammenhang des Art. 9 Abs. 3 GG mit den anderen Bestimmungen des Grundgesetzes folgt, wie bereits gezeigt, daß die Tarifautonomie Bestandteil der verfassungsrechtlichen Ordnung und damit Ordnungstatsache der Wirtschaft ist. Aus dieser Deutung läßt sich nur der Einfluß der tariflichen Regelungsbefugnis auf die Wirtschaft herleiten. Inhalt und Grenzen der Tarifautonomie lassen sich jedoch nicht bestimmen. Es sind daher die historische und teleologische Auslegungsmethode heranzuziehen.

Hugo Sinzheimer (5) sah bereits zu Beginn unseres Jahrhunderts das Ziel tariflicher Vereinbarungen in der Ersetzung der einseitigen arbeitgebermäßigen Festsetzung des Arbeitsverhältnisses durch einen von den Verbänden auszuhandelnden Vertrag. Für Sinzheimer

(1) Vgl. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 22; Leibholz-Rinck, Grundgesetz, Einf., Anm. 1.

(2) Vgl. Leibholz-Rinck, Grundgesetz, Einf., Anm. 1; vgl. auch BVerfGE 11, S. 126 (130).

(3) Vgl. Leibholz-Rinck, Grundgesetz, Einf., Anm. 1; BVerfGE 11, S. 126 (130).

(4) Siehe oben S. 13.

vgl. auch Pernthaler, Mitbestimmung, S. 176.

(5) Der korporative Arbeitsnormenvertrag, Teil II, insbes. S. 22.

war somit der Schutz des Arbeitnehmers die Aufgabe der verbandsmäßigen Regelung der Arbeitsverhältnisse. Auch heute ist Zweck der Vereinbarungsbefugnis der Tarifpartner der Schutz des Arbeitnehmers vor dem Mißbrauch einer Vormachtstellung des Arbeitgebers (1). Mit der historischen Auslegung der Tarifautonomie als ein den Schutz der Arbeitnehmer bezweckendes Prinzip (2) ist bereits die teleologische Auslegung angesprochen, da in dem Schutzprinzip auch eine Zielsetzung der tariflichen Regelungsbefugnis zu sehen ist.

Nach der teleologischen Auslegungsmethode ist zu klären, was **Zweck** der Tarifautonomie ist.

Den Tarifpartnern kommt eine Ordnungsfunktion zu (3). Zweck des Art. 9 Abs. 3 GG ist der Schutz des Bestands und der Betätigung von frei gebildeten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen. Dieser Schutz ist jedoch kein zweckloser (4), sondern er ist mit der Verpflichtung zur Erfüllung von Aufgaben durch die Tarifpartner verbunden. Diese Aufgaben bestehen in der

(1) Vgl. Biedenkopf, Grenzen, S. 15, 75;

Söllner, AuR 1966, S. 257 (258);

Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht, Bd. II/1, S. 25;

Richardi, Kollektivgewalt, S. 182;

Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 81;

vgl. auch Kaiser, Repräsentation, S. 94.

(2) Vgl. auch Scheuner/Reuß, Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Vermögensbildungsgesetzes, S. 78 f.

(3) Hierzu ausführlich unten S. 130 ff.

(4) Vgl. Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 362;

vgl. auch Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 250;

Richardi, ZFA 1970, S. 85 (87).

Ordnung des Arbeitslebens (1). Art. 9 Abs. 3 GG verfaßt somit die Koalitionen zu Ordnungsmächten (2). Die Tarifautonomie ist daher ein funktionales Freiheitsrecht (3).

Die Auslegung der Tarifautonomie als einem zweckgebundenen, funktionalen Freiheitsrecht wird bei der Gegenüberstellung von Art. 9 Abs. 3 GG mit Art. 2 Abs. 1 GG besonders deutlich. Auch die Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG ist ein Freiheitsrecht. Das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG garantiert die Freiheit, zu tun und zu lassen, was die Rechte anderer nicht verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt (4). Art. 2 Abs. 1 GG schützt die negative Freiheit (5). Im Gegensatz zur Tarifautonomie, die eine sozialgerechte Ordnung des Arbeitslebens gewährleisten soll, ist Ziel des Schutzes der Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG nicht die Sicherstellung der Erfüllung von gesellschaftlichen Aufgaben (6). Für die Interpretation des Art. 9 Abs. 3 GG als funktionalem Freiheitsrecht spricht auch der Wortlaut einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (7). Hiernach ver-

-
- (1) Vgl. Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 49;
W. Weber, Koalitionsfreiheit, S. 27 ff;
ders., Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, S. 540;
Biedenkopf, Grenzen, S. 77 ff;
Reuß, RdA 1972, S. 4 (5);
Säcker, Grundprobleme, S. 20 f, 41, 67.
- (2) So auch Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 49.
- (3) So auch Säcker, Grundprobleme, S. 22;
Richardi, ZFA 1970, Heft 1, S. 85 (87).
- (4) Vgl. Säcker, Grundprobleme, S. 22.
- (5) Vgl. Säcker, Grundprobleme, S. 22;
vgl. auch Pernthaler, Mitbestimmung, S. 52 f.
- (6) So auch Säcker, Grundprobleme, S. 24;
Richardi, ZFA 1970, Heft 1, S. 85 (87).
- (7) BVerfGE 18, S. 18 (28), Sperrung vom Verfasser.

folgt die Tarifautonomie "den Z w e c k", das Arbeitsleben entsprechend den gesellschaftlichen Erfordernissen zu gestalten. Inhalt und Grenzen der Tarifautonomie sind daher "aus der spezifischen Funktionsorientierung" (1) der Koalitionen zu entwickeln (2).

2. Der Kernbereichs - Begriff

Art. 9 Abs. 3 GG garantiert einen "Kernbereich" verbandsmäßiger Gestaltung der allgemeinen Arbeitsbedingungen gegenüber staatlicher Regelung (3). Daher ist zunächst der Kernbereichsbegriff zu klären.

Er ist nicht mit dem Begriff des "Wesensgehalts" (Art. 19 Abs. 2 GG) identisch (4). Deshalb kann auch nicht davon ausgegangen werden, daß der Gesetzgeber bis hin zum Wesensgehalt in das Grundrecht des Art. 9 Abs. 3 GG eingreifen darf (5). Bei der Klärung der Frage, ob ein wirtschaftslenkendes Gesetz zulässig ist, ist daher nicht der Wesensgehalt der Tarifautonomie festzustellen, sondern es ist zu klären, ob ein Gesetz in den Kernbereich des Art. 9 Abs. 3 GG eingreift, oder ob es sich lediglich um eine verfassungsrechtlich

-
- (1) Säcker, Grundprobleme, S. 26;
vgl. auch Pernthaler, Mitbestimmung, S. 187.
 - (2) Vgl. auch W. Weber, Koalitionsfreiheit, S. 27 ff;
Galperin, Gewerkschaften, S. 24.
 - (3) Herrschende Meinung,
vgl. insbes. Säcker, Grundprobleme, S. 45;
Weber, Koalitionsfreiheit, S. 28 f,
Biedenkopf, Grenzen, S. 179 ff;
Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 329;
BVerfGE 4, S. 96 (110).
 - (4) So auch Säcker, Grundprobleme, S. 56 f;
a.A. Weber, Koalitionsfreiheit, S. 37;
vgl. auch Pernthaler, Mitbestimmung, S. 49;
Hueck-Nipperdey, Grundriß, S. 171.
 - (5) Ebenso Säcker, Grundprobleme, S. 56.

zulässige Konkretisierung des Grundrechtsinhalts handelt (1).

II. Staatliche Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen und Kernbereichsschutz

1. Vorbemerkung

Wie dargestellt, hat der Gesetzgeber die Kompetenz, auch auf dem Gebiet der tariflichen Rechtssetzung wirtschaftslenkende Regelungen zu erlassen. Der Gesetzgeber ist daher befugt, auch auf die tarifliche Lohnfestsetzung lenkenden Einfluß zu nehmen.

Die Zulässigkeit gesetzlicher Regelungen auf dem Gebiet der "Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" (Art. 9 Abs. 3 GG) kann auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entnommen werden. Das Gericht hat ausgesprochen, daß die Regelungen der Koalitionen nur "in dem von der staatlichen Rechtssetzung freigelassenen Raum" wirksam werden (2), die Tarifpartner zur Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen also nur soweit zuständig sind, "soweit sie (scil. die Regelungsmaterie) in der arbeitsrechtlichen Gesetzgebung offengeblieben" ist (3). Auch Richardi (4) betont, daß die Tarifautonomie nicht

-
- (1) Dies entspricht der Lehre von der "Sichtbarmachung immanenter Grundrechtsschranken";
vgl. Säcker, Grundprobleme, S. 19, 57;
vgl. auch Pernthaler, Mitbestimmung, S. 59, der in Art. 19 Abs. 2 GG "lediglich eine deklaratorische Bedeutung" sieht.
 - (2) BVerfGE 18, S. 18 (28).
 - (3) BVerfGE 18, S. 18 (26).
 - (4) Kollektivgewalt, S. 181, Fn. 18.

einen bestimmten, fest umrissenen Inhalt hat, sondern ihren Inhalt erst in den wirtschaftspolitischen Entscheidungen des Gesetzgebers findet.

Daher ist die Frage zu klären, wann der Staat die tarifliche Rechtssetzung regeln darf und wie weit diese Regelungen gehen dürfen.

2. Schutz eines Kernbereichs koalitionsmäßiger Handlungsfreiheit und Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers

Aus dem Schutz eines "Kernbereichs" koalitionsmäßiger Handlungsfreiheit (1) durch Art. 9 Abs. 3 GG folgt, daß der als "Kernbereich" gekennzeichnete Raum tariflicher Regelungsbefugnis unbedingt zu schützen ist (2). Der Kernbereich ist "unantastbar". Aus der Garantie eines unantastbaren Kernbereichs tariflicher Handlungsfreiheit läßt sich zugleich der Umfang staatlicher Lenkungsmaßnahmen herleiten. Die wirtschaftslenkenden Regelungen dürfen bis an den Kernbereich herangehen (3). Das bedeutet, daß sich um einen für den Gesetzgeber unantastbaren Kernbereich tariflicher Regelungsbefugnis eine Zone ausbreitet, in der der Gesetzgeber Gestaltungsfreiheit hat (4).

Die Frage stellt sich jetzt, wann der Staat/Regelungen des koalitionsmäßigen Gestaltungsrechts vornehmen darf.

-
- (1) Zur Konkretisierung dieses Kernbereichs unten S. 185 ff.
 - (2) Säcker, Grundprobleme, S. 55, spricht hier von einer "Existenzminimumsicherung";
vgl. auch Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 251;
Pernthaler, Mitbestimmung, S. 57;
Weber, Koalitionsfreiheit, S. 28 f.
 - (3) Vgl. Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 329 f.
 - (4) So auch W. Weber, Koalitionsfreiheit, S. 28;
Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 250 f;
vgl. auch Säcker, Grundprobleme, S. 73.

Wie bereits erwähnt, ist die Tarifaufonomie ein zweckgebundenes, funktionales Freiheitsrecht. Der Staat ist daher zum Einschreiten gegenüber den Koalitionen berechtigt und wegen seiner Verantwortlichkeit (1) auch dazu verpflichtet, wenn die Tarifpartner der Erfüllung ihrer - durch Art. 9 Abs. 3 GG auferlegten (2) - Aufgaben zuwiderlaufende Regelungen treffen (3). Die Tarifpartner bewegen sich außerhalb der Grenzen ihrer Handlungsfreiheit, wenn sie dem Zweck von Art. 9 Abs. 3 GG widersprechende Vereinbarungen abschließen. In diesem Fall ist der Staat berechtigt (4), die Tarifpartner in ihre Grenzen zu verweisen (5).

Im folgenden sind daher die Grenzen der tariflichen Regelungsbefugnis zu ziehen.

-
- (1) Zur ökonomischen Verantwortlichkeit siehe oben S. 65.
 - (2) Z.B. die sinnvolle Ordnung des Arbeitslebens, dazu unten S. 130 ff.
 - (3) Vgl. Isele, Rechtsprobleme staatlicher Schlichtung, S. 42.
 - (4) Das wäre eine Betätigung des "ius evocandi", wie J.H. Kaiser, Der politische Streik, S. 20, es nennt.
 - (5) Vgl. W. Weber, Koalitionsfreiheit, S. 39; ders., Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, S. 538; vgl. auch Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 326 f; Galperin, Gewerkschaften, S. 14; Biedenkopf, Grenzen, S. 179; Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 83, 91 f.

III. Die Grenzen der Tarifautonomie

1. Notwendigkeit der Grenzziehung

a) Das Problem der inneren Stabilität

Die Notwendigkeit einer Grenzziehung entfällt nicht durch Anerkennung einer sog. "inneren Stabilität". Unter dem Prinzip der "inneren Stabilität" wird folgendes verstanden: Die Tarifpartner gewährleisten bereits "aus sich heraus" eine große Stabilität (Vereinbarung des "gesamtwirtschaftlich richtigen Lohns") bei der Lohnfestsetzung. Als Ursache wird einerseits die Fähigkeit "zur Selbststeuerung und Selbstdisziplinierung" angesehen (1). Andererseits war die Rechtsordnung "Hilfe" (2) der inneren Stabilität. Die Rechtsordnung hat diese Stabilität dadurch gewährleistet, daß sie gerade auf staatliche Eingriffe in die Tarifautonomie verzichtet hat (Prinzip der bewußten Eigenverantwortlichkeit). Darauf, daß den Tarifpartnern die Verantwortung bewußt ist, kann man auch für die Zukunft vertrauen. Denn wesentlich ist die Tendenz, "der staatlichen Intervention möglichst zuvorzukommen oder sie abzuwehren und zu ersetzen" (3). Aus dieser Abneigung gegen staatliche Eingriffe folgt die Bildung von Gruppen mit gleichen Interessen, um unter eigener Verantwortung Aufgaben zu lösen, da anderenfalls legislative Hoheitsakte herausgefordert werden (4). Das Vertrauen darauf, daß die Tarifpartner auch in Zukunft eine den gesamtwirt-

(1) Vgl. Löwisch, RdA 1969, S. 129 (131).

(2) Löwisch, RdA 1969, S. 129 (131).

(3) Kaiser, Repräsentation organisierter Interessen, S. 199.

(4) Vgl. Kaiser, Repräsentation organisierter Interessen, S. 198.

schaftlichen Forderungen entsprechende Lohnpolitik betreiben werden, gründet sich nun darauf, daß die Tarifpartner einem staatlichen Eingriff zu entgehen suchen (Abwehrprinzip), der nur dann nicht droht, wenn der Staat keinen Grund zu einem Einschreiten sieht.

b) Das Gegengewichtsprinzip

Dem Prinzip der "inneren Stabilität" wird das "Gegengewichtsprinzip" zur Seite gestellt (1).

Die soziale Funktion des materialen Vertragsprinzips soll auch im Arbeitsrecht einen für die Vertragspartner gerechten Vertrag garantieren (2). Zwar enthält ein Vertrag die Vermutung für einen gerechten Lohn (3). Das Zusammenwirken zweier Parteien mit gegensätzlichen Interessen bietet allein aber keine Gewähr dafür, daß das Ergebnis der Vertragsverhandlungen ein gerechter Vertrag ist, wenn einer der Vertragspartner mächtiger ist. Die bei einem gerechten Vertrag vorausgesetzte Äquivalenz der Leistung und Gegenleistung kann daher bei voller Vertragsfreiheit nur gewährleistet werden, wenn die Vertragspartner

(1) Vgl. insbes. Bartholomeyczik, Äquivalenzprinzip, Waffengleichheit und Gegengewichtsprinzip, AcP Bd. 166 (1966), S. 30 ff;

vgl. auch Säcker, Grundprobleme, S. 61 ff;

Reuß, RdA 1972, S. 4 (4 f);

Biedenkopf, Grenzen, S. 148 ff;

Pernthaler, Mitbestimmung, S. 181 f.

(2) Vgl. Bartholomeyczik, Äquivalenzprinzip, Waffengleichheit und Gegengewichtsprinzip, S. 75.

(3) Vgl. Bartholomeyczik, a.a.O., S. 56.

Waffengleichheit besitzen (1). Fehlt eine Waffengleichheit, so kann das Gerechtigkeitsziel nur "durch Setzen von Gewichten und Gegengewichten" - durch das "G e g e n g e w i c h t s p r i n z i p" (2) - erreicht werden (3). Im Arbeitsrecht - der "Geschichte der Waffengleichheit und des Gegengewichtsprinzips" (4) - beruht die Bildung der Gewerkschaften auf dem Gegengewichtsprinzip. Der Arbeitnehmer sollte gegenüber der arbeitgeberischen (Über-) Macht waffengleich gemacht werden (5).

Auch bei der Klärung der Frage, ob die Tariffähigkeit einer Koalition von ihrer Arbeitskampfbereitschaft abhängig sein soll, wird das Gegengewichtsprinzip herangezogen (6): Die Tarifpartner sollen das Arbeitsleben ordnen (7) und die Gewähr für den Abschluß eines für den Arbeitnehmer und Arbeitgeber

-
- (1) Vgl. Bartholomeyczik, Äquivalenzprinzip, Waffengleichheit und Gegengewichtsprinzip, S. 30; vgl. auch S. 75. Danach scheitere das "materiale Vertragsprinzip ... oft an fehlender Waffengleichheit".
 - (2) Bartholomeyczik, a.a.O., S. 33.
 - (3) Bartholomeyczik, a.a.O., S. 33, warnt aber zugleich davor, daß das Gegengewichtsprinzip dann in eine negative Wirkung "umschlagen kann, wenn es nicht zum Machtausgleich, zur Machtanpassung, sondern zur totalen Vermachtung des Marktes führt".
 - (4) Bartholomeyczik, a.a.O., S. 65.
 - (5) Hierin liegt auch der Sinn des Schutzprinzips; dazu unten S. 128.
 - (6) Vgl. Löwisch, RdA 1969, S. 129 (132); Mayer-Maly, Anm. zu AP Nr. 25 zu § 2 TVG.
 - (7) Ordnungsprinzip; dazu unten S. 130.

gerechten Vertrages bieten. Sie dürfen daher nicht von vornherein die Erreichung dieses Zwecks ausschließen oder ernstlich in Frage stellen (1). Dies erfordert, daß die Tarifpartner gewillt und in der Lage sind, einen - im Rahmen der Rechtsordnung sich haltenden - wirkungsvollen Druck auf den sozialen Gegenspieler auszuüben (2). Ein wirkungsvolles Druckmittel zur Erreichung des gewünschten Verhaltens des tariflichen Gegners ist der Arbeitskampf (3). Die Koalitionen müssen daher bereit sein, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ihrer Mitglieder notfalls mittels Arbeitskampfes durchzusetzen (4). Die Arbeitskampfbereitschaft der Koalitionen ist daher unerlässliches Merkmal und Voraussetzung ihrer Tariffähigkeit (5).

(1) Vgl. Säcker, Grundprobleme, S. 61.

(2) Vgl. Biedenkopf, Grenzen, S. 148 f;
 Reuß, RdA 1972, S. 4;
 vgl. auch Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 49.

(3) Vgl. Reuß, RdA 1972, S. 4.

(4) Vgl. Säcker, Grundprobleme, S. 62 f;
 a.A. Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 49;
 vgl. auch Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht,
 Bd. II/1, S. 108 ff.

(5) So auch Biedenkopf, Grenzen, S. 148 f;
 Löwisch, RdA 1969, S. 129 (132);
 Säcker, Grundprobleme, S. 62;
 a.A. BVerfGE, S. 18 (28 ff).

Gleichfalls auf das Gegengewichtsprinzip stützt sich das Erfordernis der Gegnerfreiheit als Voraussetzung der Tariffähigkeit;

hierzu vgl. BVerfGE 18, S. 18 (28);

vgl. auch Säcker, Grundprobleme, S. 62;

Pernthaler, Mitbestimmung, S. 179,

Auch das Bundesarbeitsgericht hat sich in diesem Sinn geäußert (1). Das Bundesarbeitsgericht stellt auf die Machtbalance ab, indem es gefordert hat, daß eine Arbeitnehmerorganisation eine bestimmte Mitgliederzahl haben muß, um tariffähig zu sein, weil sie nur dann Druck ausüben kann, der notwendig ist, um die Aufgaben durchführen zu können.

c) Stellungnahme

ca) Vorbemerkung

Das Gegengewichtsprinzip betrifft das Verhältnis von Arbeitgeber zu Arbeitnehmer. Durch die Möglichkeit beider Tarifvertragsparteien, auf den "Gegner" wirkungsvollen Druck auszuüben, ist, wie dargestellt, der Abschluß eines für die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite "gerechten" Vertrages das Ergebnis der Tarifverhandlungen. Im Verhältnis Arbeitgeber zu Arbeitnehmer äußern die tariflichen Lohnvereinbarungen daher dem Gegengewichtsprinzip entsprechende Wirkungen, die sich in einem Abschluß eines richtigen, gerechten und zweckmäßigen Vertrages zeigen (2). Dieses von den koalitionsmäßigen Vereinbarungen betroffene Verhältnis von Tarifpartner zu Tarifpartner ist aus makroökonomischer, gesamtwirtschaftlicher Sicht als **I n n e n v e r h ä l t n i s** zu kennzeichnen.

(1) BAG AP Nr. 25 zu § 2 TVG.

(2) Vgl. Löwisch, RdA 1969, S. 129 (131).

Aus den tariflichen Lohnvereinbarungen ergeben sich makroökonomische Auswirkungen (1). Die tarifpolitischen Entscheidungen betreffen den Bereich der Gesamtwirtschaft (2). Die Wirkungen der Tarifverträge gehen daher über das Innenverhältnis Koalition / Koalition hinaus. Die tariflichen Lohnvereinbarungen äußern im (gesamtwirtschaftlichen) A u ß e n v e r - h ä l t n i s Wirkungen. Dieses Außenverhältnis umfaßt auch die Allgemeinheit (3). Daher ist jetzt die Frage zu klären, ob die tariflichen Vereinbarungen auch gegenüber der Allgemeinheit, also im Außenverhältnis, dem Gegengewichtsprinzip entsprechende Wirkungen äußern.

cb) Gesamtwirtschaftliche Wirkungen tariflicher Vereinbarungen und Gegengewichtsprinzip

Die Verwirklichung und der Erfolg des Gegengewichtsprinzips setzt zunächst voraus, daß Macht und Gegenmacht vergleichbare Größen sind (4). Hierbei handelt es sich um die Frage des Maßstabes, der es ermöglicht, beide Kräfte miteinander zu vergleichen. Ein solcher Maßstab läßt sich nicht ermitteln. Ob die Gewerk-

(1) Vgl. Klaus, in: Dürr, Neue Wege der Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 67, S. 18;

Busch-Lüty, Gesamtwirtschaftliche Lohnpolitik, S. 19 ff.

(2) Vgl. Klaus, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 51, S. 99;

Weitbrecht, Effektivität und Legitimität, S. 229; vgl. auch Biedenkopf, Grenzen, S. 63.

(3) Vgl. Klaus, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 51, S. 134 f.

(4) Vgl. Bartholomeyczik, Äquivalenzprinzip, Waffen-gleichheit und Gegengewichtsprinzip, S. 37: "Es (scil. das Gegengewichtsprinzip) setzt voraus, daß sich vergleichbare Werte wie bei der Aufrechnung gegenüberstehen".

schaften größere Verhandlungsmacht als die Arbeitgeberverbände haben, läßt sich nicht feststellen. Selbst wenn dies der Fall wäre, ändert sich die Macht der einen Gruppe nicht nach den Gesetzen der anderen. Nicht nur das Problem Macht und Gegenmacht zu wägen, ist unlösbar. Die Voraussetzung selbst ist fragwürdig geworden. Die Forderung nach dem Gleichgewicht der Kräfte ist in einer Zeit entstanden, in der es darum ging, den Arbeitnehmer vor dem unternehmerischen Übergewicht zu schützen (1). Für das Verhältnis des Arbeitnehmers zum Unternehmer war es somit durchaus berechtigt, zur Herstellung eines Gleichgewichts der Kräfte eine Stärkung der Arbeitnehmerseite zu fordern. Heute können sich die Tarifpartner "auf dem Rücken Dritter", d.h. zu ungunsten der von den Tarifverträgen nicht mitumfaßten Allgemeinheit, einigen (2), eine Erkenntnis, die auf in den Vereinigten Staaten von Amerika vorgenommenen Verbandsforschungen beruht (3). Darüber hinaus wird das Gegengewichtsprinzip nicht in gleicher Weise wirksam, wie dies bei den anderen Marktteilnehmern der Fall ist. Ein Unternehmer muß aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit seine Preise den niedrigeren des Konkurrenzunternehmens zur Vermeidung des Verlustes der Marktanteile anpassen. Die

-
- (1) Vgl. Rothschild, Unterschiedliche Dimensionen der Lohntheorie, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 51, S. 53 (60);

vgl. auch Söllner, AuR 1966, S. 257.

- (2) Vgl. Löwisch, RdA 1969, S. 129 (135);

vgl. auch W. Weber, Koalitionsfreiheit, S. 26; Briefs, Gewerkschaftsprobleme in unserer Zeit, S. 169;

vgl. auch Watrin, Geldwertstabilität, Konzertierte Aktion und autonome Gruppen, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 204.

- (3) Vgl. Biedenkopf, Unternehmer und Gewerkschaft im Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, S. 13 f, 244 ff.

Tarifpartner haben bei einer anstehenden Lohnrunde keine "Mitbewerber", die in der Lage wären, "günstigere" Regelungen anzubieten.

Im Innenverhältnis äußern, wie erwähnt, die koalitionsmäßigen Vereinbarungen dem Gegengewichtsprinzip entsprechende Wirkungen. Gegenüber dem Außenverhältnis (Koalitionen/Gesamtwirtschaft) jedoch laufen die im Innenverhältnis "gleichgewichtigen" Vereinbarungen oft dem wirtschaftlichen Gesamtgleichgewicht zuwider. Dafür sprechen vor allem folgende Gründe: Die Unternehmer können - und tun dies häufig auch - den gewerkschaftlichen Kostendruck mit eigenem Nutzen an die Gesamtwirtschaft weitergeben (1). Das bedingt eine allgemeine Preissteigerung, an der sich die zukünftigen Gewerkschaftsforderungen orientieren. Die Folge davon ist das "unvermeidliche Nachspiel" (2) der sog. "Lohnpreisspirale" (3), da die Preisentwicklung stark von der Lohnentwicklung beeinflusst wird (4). Die durch diese Preisentwicklung hervorgerufene Preisunstabilität hat nun für die gesamtwirtschaftlichen Ziele des stetigen und angemessenen Wachstums, des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und des hohen Beschäftigungsstandes (§ 1 StabG) schädliche Folgen (5). Das "magische Viereck" (6) ist gefährdet.

(1) Vgl. Briefs, Gewerkschaftsprobleme in unserer Zeit, S. 169.

(2) Langelütke, Das Lohnproblem in seinen volkswirtschaftlichen Zusammenhängen, S. 19.

(3) Vgl. Söllner, Arbeitsrecht, S. 127;
Langelütke, a.a.O.

(4) Vgl. Klaus, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 51, S. 99 (101).

(5) Vgl. Klaus, in: Arndt, a.a.O., insbes. S. 101, 116 ff.

(6) Zu diesem Begriff siehe oben S.4 f.

Dem Gegengewichtsprinzip entsprechende Wirkungen treten, wie gezeigt, nur ein, wenn zwei Parteien "Waffengleichheit" besitzen. Fehlt "Waffengleichheit", so müssen die Parteien durch Setzen von Gewichten und Gegengewichten "waffengleich" gemacht werden. Für die Erreichung und Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bedeutet dies, daß der für eine gesamtwirtschaftlich-richtige Entwicklung der Wirtschaftsprozesse verantwortliche Staat in der Lage sein muß, auf die Tarifpartner Druck auszuüben (1). Über ein Druckmittel verfügt der Staat dann, wenn er sich imperativer Lenkungsmaßnahmen bedienen kann (2).

2. Die Grenzen der Tarifautonomie

Wie bereits erwähnt, ist der Staat befugt, die tarifliche Vereinbarungsbefugnis imperativ wirtschaftslenkend zu regeln, wenn die Tarifpartner die Grenzen ihrer Handlungsbefugnis überschreiten. Daher stellt sich jetzt die Frage nach den Grenzen der Tarifautonomie.

-
- (1) Vgl. auch J.H. Kaiser, Der politische Streik, S. 35, der vor einem Staat als einem "vermittelnden Makler" warnt, der lediglich in der Lage ist, "zwischen den gewaltigen Interessenblöcken zu fungieren".
- (2) Ähnlich Werner, Funktionswandel der Wirtschaftsverbände durch die Konzertierte Aktion?, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 179 (197); vgl. auch Koppensteiner, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 229 (232), der von dem Erfordernis der Überbrückung des durch die Macht der Tarifpartner entstandenen Grabens "zwischen Tarifmacht und gesamtwirtschaftlichem Gleichgewicht" spricht.

Bei der Klärung der Grenzen des tariflichen Freiheitsrechts ist, wie gleichfalls erwähnt, nach der teleologischen Auslegung vorzugehen. Aus einer solchen Auslegung folgt, daß Art. 9 Abs. 3 GG ein zweckgebundenes, funktionales Freiheitsrecht ist (1). Die Grenzen der Tarifautonomie sind daher aus der spezifischen Funktionsorientierung der Tarifpartner zu entwickeln (2).

a) Das Schutzprinzip als Grenze

Die Tarifpartner üben im Arbeitsleben eine Schutzfunktion aus (Schutzprinzip) (3). Daher stellt sich jetzt die Frage, ob aus der Schutzfunktion die Grenzen der Tarifmacht abzuleiten sind.

Biedenkopf gründet seine Lehre von den "Grenzen der Tarifautonomie" auf eine Heranziehung des Schutzprinzips (4). Die Tarifhoheit, so meint Biedenkopf, sei zu dem Zweck und zugleich in den Grenzen gewährt, den Arbeitnehmer vor Mißbrauch zu schützen (5). Eine gegensätzliche Ansicht vertritt Söllner (6). Er meint, die Schutzfunktion erlaube eher ein Urteil darüber, welche Grenzen der Vereinbarungsbefugnis nicht gesetzt werden dürften, wenn man sie ihres Sinnes nicht berauben wolle.

(1) Siehe oben S. 111 ff.

(2) So auch Säcker, Grundprobleme, S. 26;
vgl. auch W. Weber, Koalitionsfreiheit, S. 27 ff;
Pernthaler, Mitbestimmung, S. 187.

(3) Siehe oben S. 112.

(4) Vgl. Grenzen der Tarifautonomie, S. 15, 75, 123.

(5) Grenzen der Tarifautonomie, S. 75.

(6) In: AuR 1966, S. 257 (259).

Die Zielsetzung der Tarifautonomie als Schutzprinzip ist heute fraglich. Die ursprüngliche Funktion des Tarifabkommens, dem Arbeitgeber die Möglichkeit der einseitigen Festsetzung der Arbeitsbedingungen zu nehmen, ist in Folge der heutigen Verhandlungsbereitschaft des Arbeitgebers gegenstandslos geworden. Die geringere Bedeutung der Schutzfunktion in der heutigen Zeit hebt auch Kaiser hervor. Er weist darauf hin, daß die Gewerkschaften ihre Legitimation "aus der erbarmenswerten Lage des arbeitenden Proletariats" schöpften (1). Diese Grundlage sei aber, so meint Kaiser, heute entfallen, da die Gewerkschaften gut bezahlte Arbeitnehmer vertreten würden (2). Der Ansicht von Kaiser ist insoweit zuzustimmen, als die Schutzfunktion ursprünglich die alleinige Zweckbestimmung des Tarifvertrages war. Sie ist auch heute noch die dominierende Zweckbestimmung des Tarifvertrages. Geblieben ist die Aufgabe, das Maximum der Zugeständnisse der Gegenseite zu erreichen.

Der Hinweis auf die Schutzfunktion der Tarifautonomie ist als Verweis auf die geschichtliche Herkunft der tariflichen Regelungsbefugnis ein zutreffender Gedanke. Unmöglich ist es aber, von ihm aus allein eine Begrenzung der tariflichen Regelungsbefugnis abzuleiten (3). Deshalb ist eine Mittelmeinung zu vertreten: Bei der Grenzziehung darf nicht allein auf das

-
- (1) Repräsentation organisierter Interessen, S. 94.
 - (2) Kaiser, Repräsentation organisierter Interessen, S. 94.
 - (3) Vgl. Scheuner/Reuß, Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Vermögensbildungsgesetzes, S. 24;
vgl. auch Säcker, Grundprobleme, S. 46;
Richardi, Kollektivgewalt, S. 182 f.

Schutzprinzip abgestellt werden. Andererseits darf dieses nicht ganz außerhalb der Betrachtung bleiben. Der Gedanke des Schutzprinzips ist daher zumindest als Hilfsmittel bei der Grenzziehung heranzuziehen.

b) Die Ordnungsfunktion als Grenze

ba) Die Ordnungsfunktion

Neben dem Schutzzweck erfüllen die Tarifpartner auch einen Ordnungszweck (Ordnungsfunktion) (1). Dieser ist vom Schutzzweck zu unterscheiden (2).

Unter dem Begriff der Ordnungsfunktion versteht man, daß die Koalitionen als "Ordnungsfaktoren" (3) des Arbeitslebens eine ihnen obliegende "Ordnungsaufgabe" (4) zu erfüllen haben (5). Diese Aufgabe besteht darin, das Arbeitsleben zu ordnen und zu befrieden (6). Wie bereits erwähnt, folgt aus der teleologischen Auslegung des Art. 9 Abs. 3 GG, daß die Tarifautonomie ein funktionales Grundrecht ist. Die koalitionsmäßige Handlungsfreiheit ist keine zweck-lose Freiheit, sondern eine zweck-gebundene. Art. 9 Abs. 3 GG schützt

(1) Vgl. Weber, Koalitionsfreiheit, S. 20, 27 ff; ders., Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, S. 540;

Galperin, Gewerkschaften, S. 27 f;

Biedenkopf, Grenzen, S. 77 ff.

(2) Vgl. Biedenkopf, Grenzen, S. 77.

(3) Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 81; Galperin, Gewerkschaften, S. 24.

(4) Bulla, Selbstverantwortung, S. 81.

(5) Vgl. Säcker, Grundprobleme, S. 20, 67;

vgl. auch Klaus, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, S. 99 (134);

Söllner, AuR 1966, S. 257 (258 f).

(6) Weber, Koalitionsfreiheit, S. 27 f;

vgl. auch Reuß, RdA 1972, S. 4 (5);

Lerche, Zentralfragen, S. 30.

daher im Unterschied zu Art. 2 Abs. 1 GG keine Sphäre legitimer Willkür (1), sondern nur diejenigen Handlungen, die der Zielsetzung des Art. 9 Abs. 3 GG nicht zuwiderlaufen. Zweck der Übertragung der Regelungsbefugnis des Arbeitslebens vom Staat auf die Tarifpartner ist, ihnen die selbständige Durchführung gesellschaftlicher Aufgaben zu ermöglichen. Die Ausführung gesellschaftlicher Aufgaben verpflichtet den Aufgabenträger zugleich, für eine richtige, gerechte und zweckmäßige Ordnung der Gesellschaft zu sorgen. Auch das Bundesverfassungsgericht sieht den Zweck des Art. 9 Abs. 3 GG in der Ordnungsfunktion. Dies geht aus Formulierungen wie "sinnvolle Ordnung des Arbeitslebens" (2), "Ordnung und Befriedung des Arbeitslebens" (3) und ähnlichen Beschreibungen des Koalitionszwecks hervor (4).

bb) Die Ordnungsfunktion als Grenze

Wie dargestellt, ist Zweck der staatlichen Delegation der Regelungsbefugnis der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen auf die Koalitionen, den Tarifpartnern die Gestaltungsmöglichkeit einer gesellschaftsgerechten Ordnung des Arbeitslebens einzuräumen. Die Frage ist jetzt zu klären, ob aus der Ordnungsfunktion Grenzen tariflicher Regelungsmacht abgeleitet werden können.

(1) So auch Richardi, ZFA 1970, Heft 1, S. 85 (87).

(2) BVerfGE 4, S. 96 (107).

(3) BVerfGE 18, S. 18 (27).

(4) Vgl. BVerfGE 18, S. 18 (28): "Die ... Tarifautonomie verfolgt ... den Zweck, ... das Arbeitsleben im einzelnen durch Tarifverträge sinnvoll zu ordnen..., und so letztlich die Gemeinschaft sozial zu befrieden".

Die Ableitung einer Begrenzung koalitionsmäßiger Handlungsfreiheit aus der Funktion der Tarifpartner wird im Schrifttum mit unterschiedlichen Gründen gerechtfertigt: In der Verpflichtung der Tarifpartner "zu einer sinnvollen Ordnung des Arbeitslebens" finde die Tarifautonomie, so meint Weber (1), "ihre Grenze darin, daß die gerechte Verteilung des Sozialprodukts und das Gedeihen der Volkswirtschaft nicht beeinträchtigt ... und durch Massierung des Einflusses beider Sozialpartner oder eines von ihnen die politische Handlungsverantwortung der verfassungsmäßigen Staatsorgane verdrängt" werden dürfe. Daraus folge, so meint Weber, daß der Gesetzgeber die Befugnis und gegebenenfalls die Pflicht habe, diese Grenzen verbindlich abzustecken (2).

Auch Bulla (3) zieht aus der Ordnungsfunktion die Grenzen. Wenn, so führt er aus, die Tarifpartner "den Ordnungsauftrag mißbraucht und damit als Ordnungsfaktor versagt" haben (4), wird dies "von der Rechtsordnung geahndet" (5). Bulla hält wirtschaftslenkende Maßnahmen, wie "Setzung von verbindlichen Grenzwerten" (6) für zulässig, fügt aber hinzu, daß "vom Gesetzgeber kaum etwas zu erwarten steht" (7).

(1) Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, S. 540.

(2) Weber, Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, S. 540 f.

(3) Soziale Selbstverantwortung, S. 79 ff.

(4) A.a.O., S. 92.

(5) A.a.O., S. 93.

(6) A.a.O., S. 93.

(7) A.a.O., S. 93.

Für Säger ist die Tarifautonomie soweit geschützt, soweit der Koalitionszweck reicht (1). Er meint, der Koalitionszweck sei die Ordnung des Arbeitslebens (2). Die Regelungsbefugnis der Tarifpartner würde daher nur soweit garantiert, als die tariflichen Vereinbarungen dem Koalitionszweck dienten.

Ausgangspunkt der eigenen Stellungnahme ist die Auslegung der koalitionsmäßigen Regelungsbefugnis als funktionalem Freiheitsrecht (3). Daher müssen die Grenzen der Regelungsbefugnis aus der Funktionsorientierung der Tarifpartner gezogen werden (4). Aufgabe der Tarifpartner ist es, das Arbeitsleben richtig, gerecht und zweckmäßig zu ordnen. Die Koalitionen bewegen sich außerhalb ihrer, durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützten, Handlungsfreiheit, wenn sie ihren Ordnungsaufgaben nicht gerecht werden. Die Tarifpartner benutzen in diesem Fall ihre Regelungsbefugnis nicht zur Sicherung der Ordnung, sondern sie gefährden die Interessen der Gesellschaft (5). Eine solche Gefährdung durch die Koalitionen enthält einen Verstoß gegen die durch Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG garantierte Sozialordnung (6), so daß die Tarifpartner ihre verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlage verlieren (7).

(1) Grundprobleme, S. 41, 55.

(2) Grundprobleme, S. 41, 55.

(3) Siehe oben S. 111 ff.

(4) Vgl. Pernthaler, Mitbestimmung, S. 187.

(5) Vgl. Isele, Rechtsprobleme staatlicher Schlichtung, S. 43 f;

W. Weber, Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, S. 537;

J.H. Kaiser, Der politische Streik, S. 20.

(6) Vgl. oben S. 63 ff.

(7) So auch Weber, Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, S. 537.

c) Fehlende Legitimation als Grenze

Von den durch die Tarifpartner vereinbarten Lohnregelungen werden, wie gezeigt, die Mitglieder der Koalition (Innenverhältnis) und die Allgemeinheit (Außenverhältnis) betroffen. Deshalb stellt sich jetzt das Legitimationsproblem. Das heißt, es ist die Frage zu klären, ob die Tarifpartner sich gegenüber den von den tariflichen Vereinbarungen erfaßten Arbeitgebern und Arbeitnehmern und bzw. oder gegenüber der von den Vereinbarungen gleichfalls betroffenen Allgemeinheit legitimieren müssen.

ca) Erfordernis der Legitimation gegenüber den Normunterworfenen

Ob die Tarifpartner einer Legitimation bedürfen, hängt davon ab, ob das in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG festgelegte Erfordernis der Legitimation staatlicher Gewaltenträger ("staatlichen" Legitimationserfordernis) auch bei der tariflichen Rechtssetzung ("tarifliches" Legitimationserfordernis) gilt. Um diese Frage zu beantworten, bedarf es zunächst der Darstellung, was unter dem "staatlichen" Legitimationserfordernis zu verstehen ist: Die staatliche Gesetzgebung als Form staatlicher Handlungsgewalt geht vom Volk aus (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG). Sie wird vom Volk durch besondere Organe ausgeübt, die das Volk repräsentieren. Diese Organe (die Repräsentanten) sind durch das Volk legitimiert. Für die autonome Rechtssetzung der Gemeinden gilt das Gleiche. Das Erfordernis der Legitimation der rechtsetzenden Organe durch die Normunterworfenen ist Ausdruck der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes (1).

(1) Vgl. Biedenkopf, Grenzen, S. 48;

vgl. auch Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 189.

Wie dargestellt, müssen die staatlichen Gesetzgebungsorgane als Repräsentanten des Volkes durch das Volk legitimiert sein. Daher stellt sich jetzt die Frage, ob das Erfordernis der Legitimation der gesetzgebenden Organe durch die Normunterworfenen auch bei der tariflichen Normsetzung zu berücksichtigen ist. Sie ist zu bejahen: Unter Gesetzgebung ist nicht nur staatliche Gesetzgebung, sondern objektives Recht schlechthin zu verstehen (1). Objektives Recht stellen auch die Tarifnormen dar (2). Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die staatliche Gesetzgebung wie die tarifliche Normsetzung dadurch gekennzeichnet sind, daß Gesetzgeber wie Verbände als Repräsentanten der Normunterworfenen handeln.

Das Erfordernis der Legitimation ist somit auch bei der Tarifautonomie zu berücksichtigen. Damit beantwortet sich die Frage nach den Folgen fehlender Legitimation: Die tarifliche Regelungsbefugnis findet dort ihre Grenzen, wo die Tarifpartner keine Mitglieder repräsentieren (3).

(1) So Biedenkopf, Grenzen, S. 48.

(2) BAG E 1, S. 258 (262 f);

vgl. auch Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 55;

Richardi, Kollektivgewalt, S. 164;

Zöllner, RdA 1964, S. 443 (445 ff).

(3) Vgl. Biedenkopf, Grenzen, S. 52;

Pernthaler, Mitbestimmung, S. 185;

vgl. auch Säcker, Grundprobleme, S. 42;

Rupp, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 13 f;

Weitbrecht, Effektivität und Legitimität, S. 229 ff;

Richardi, Der Arbeitgeber, 1969, Heft 12, S. 468 f;

Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 73 f, 189.

cb) Legitimationserfordernis gegenüber der Allgemeinheit?

Das Legitimationserfordernis begrenzt die Tarifautonomie dahin, daß die Regelungsbefugnis der Tarifpartner auf ihre Mitglieder beschränkt ist. Daher stellt sich die Frage, ob die Koalitionen wegen der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ihrer Normsetzung auch gegenüber der Allgemeinheit legitimiert sein müssen. Geht man von den ökonomischen Wirkungen tariflicher Vereinbarungen auf die Allgemeinheit - also den Wirkungen im gesamtwirtschaftlichen Außenverhältnis (1) - aus, so müßte man das Erfordernis der Legitimation auch gegenüber der Allgemeinheit bejahen. Die Tarifpartner sind nur zur "Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" (Art. 9 Abs. 3 GG) berechtigt, aber nicht zur Verwirklichung gesamtwirtschaftlicher Konzeptionen (2). Die Koalitionen bewegen sich daher außerhalb ihres eigentlichen koalitionsgemäßen Wirkungskreises, wenn sie Vereinbarungen treffen, durch die in erster Linie Belange der Gesamtgesellschaft betroffen werden (3). Gegen das Erfordernis einer Legitimation auch gegenüber der Allgemeinheit spricht aber folgendes: Die Tarifpartner setzen für die Außenseiter (die Allgemeinheit) kein Recht, sondern diese geraten nur in den "Bannkreis der Tarifnormen" kraft der ökonomischen

(1) Hierzu siehe oben S. 124 f.

(2) So auch Biedenkopf, Grenzen, S. 63;

Klaus, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 51, S. 99 (135);

vgl. auch Briefs, Gewerkschaftsprobleme unserer Zeit, S. 171.

(3) So auch Weitbrecht, Effektivität und Legitimität, S. 231;

vgl. auch Koppensteiner, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 229 (241).

Gesamtauswirkung der tariflichen Vereinbarungen. Hierbei handelt es sich um faktische Wirkungen koalitionsmäßiger Vereinbarungen (1). Ein Grund dafür, daß aus faktischen Wirkungen koalitionsmäßigen Handels zumindest keine legitimationsrechtlichen Folgerungen abgeleitet werden können, ergibt sich auch aus der (oben vorgenommenen (2)) Differenzierung zwischen existentieller (faktischer) und konstitutioneller (normativer) Repräsentation. Dort wurde dargestellt, daß aus der existentiellen Repräsentation der Tarifpartner kein verfassungsrechtlicher Zuständigkeitsanspruch abgeleitet werden kann.

Das Erfordernis einer Legitimation auch gegenüber der Allgemeinheit kann auch nicht mit dem angeblichen Bestehen einer "Legitimationslücke" begründet werden (3). Die Wirkungen tariflichen Handelns wirken sich zwar, wie erwähnt, auch auf nicht Repräsentierte (die Allgemeinheit) aus. Insoweit entsteht eine "Repräsentationslücke". Diese ist jedoch keine rechtliche, sondern eine faktische, aus der keine legitimationsrechtlichen Folgerungen gezogen werden können.

Aus den vorstehend erläuterten Gründen folgt somit: Die Tarifpartner müssen gegenüber der Allgemeinheit nicht legitimiert sein. Ein Legitimationserfordernis gegenüber der, wegen der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der tariflichen Lohnvereinbarungen, betroffenen Allgemeinheit als Grenzziehungsmöglichkeit scheidet daher aus.

(1) So auch Säcker, Grundprobleme, S. 43.

(2) S. 106 ff.

(3) So aber Koppensteiner, Konzertierte Aktion im Spannungsfeld zwischen Geldwertstabilität und Tarifautonomie, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 252.

d) Die Sozialpflichtigkeit als Grenze

Wie dargestellt (1), ist das Sozialstaatsprinzip eine Staatszielbestimmung, die den auf ökonomischem Gebiet verantwortlichen Staat zur sozialgestaltenden Wirtschaftslenkung ermächtigt. Da der Staat verpflichtet und berechtigt ist, die Tarifpartner in ihre Grenzen zu verweisen, wenn sie sich außerhalb ihrer verfassungsrechtlich geschützten Handlungsmacht bewegen (2), ist jetzt die Frage zu klären, ob die sich aus Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG ergebende Sozialpflichtigkeit dem tariflichen Freiheitsrecht Schranken setzt.

Das Sozialstaatsprinzip setzt jedem grundrechtlichen Freiheitsrecht auch Schranken. Dies ist unbestritten (3). Daher findet auch die tarifliche Regelungsbezugnis in dem Sozialstaatsprinzip ihre Grenzen (4). Der Staat ist somit berechtigt und verpflichtet, auf die Tarifpartner lenkenden Einfluß zu nehmen, wenn durch sie die Ziele des sozialen Rechtsstaats gefährdet werden (5).

(1) Siehe oben S. 63 ff, 75 ff.

(2) Siehe oben S. 118.

(3) Vgl. insbes. Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht, Bd. II/1, S. 41;

Häberle, Wesensgehaltsgarantie, S. 190;

Stern, DÖV 1961, S. 325 (328);

Huber, DÖV 1956, 200 (202);

BVerfGE 8, S. 274 (329).

(4) Vgl. Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht, Bd. II/1, S. 41, 43 f;

vgl. auch Scheuner/Reuß, Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Vermögensbildungsgesetzes, S. 29 f;

Klaus, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 51, S. 99 (134);

Biedenkopf, Grenzen, S. 179 ff.

(5) So ausdrücklich Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht, Bd. II/1, S. 44;

vgl. auch Pernthaler, Mitbestimmung, S. 52.

Eine vom Staat vorgenommene lenkende Beeinflussung der Tarifpartner auf Grund ihrer sozialstaatlichen Bindung trifft auf das koalitionsmäßige Freiheitsrecht. Daraus folgt aber nicht, daß das Sozialstaatsprinzip und das koalitionsmäßige Freiheitsrecht als zwei selbständige, verfassungsrechtlich garantierte Rechtsinstitute in dem Sinne anzusehen sind, daß deren Rechtsgehalte getrennt zu ermitteln sind, um dann die Zulässigkeit lenkender Maßnahmen zu klären. Eine getrennte Ermittlung der Rechtsgehalte führt zu einer modellhaften Gegenüberstellung von Freiheit und sozialstaatlich erlaubter Lenkung (1).

Bereits oben bei der Erörterung der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft wurde dargestellt, daß ein dualistisches Verfassungsverständnis mit dem Grundsatz der Einheit der Verfassungsordnung unvereinbar ist. Dennoch ist hier auf das hauptsächlich von Forsthoff (2) vertretene Antinomieverständnis einzugehen. Dies insbesondere auch deshalb, da sich in dem Problem Freiheit / Sozialstaatlichkeit auch die Thematik der Wirtschaftslenkung zeigt (3).

Unter dem Antinomiegedanken versteht man die Gegenüberstellung von grundrechtlicher Freiheit und Sozialstaatlichkeit. Die Individualrechte des Grundgesetzes

(1) Vgl. Strickrodt, Idee der Wirtschaftsverfassung, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 271 (279).

(2) In: VVDStRL, 12, S. 8 ff.

(3) So ist Stachels, Das Stabilitätsgesetz, S. 114, der Ansicht, daß "das Zurückschrecken vor der Konsequenz, bestimmten Funktionsformen (scil. wie der Wirtschaftslenkung) eine sozialstaatliche Legitimation zugrunde zu legen..., auf der verfehlten Gegenüberstellung von Sozialstaat und Rechtsstaat" beruht.

werden mit dessen sozialstaatlichen Gewährleistungen konfrontiert. Die Grundrechte werden als Garantien der Freiheit in einer ganz auf den Lebenskreis der Einzelperson bezogenen Weise definiert, die sozialstaatlichen Gewährleistungen als ein verselbständigt-tes Ordnungsgefüge verstanden. Ein solches Verständnis birgt die Gefahr der Anerkennung eines Dualismus von rechtsstaatlich gewährter Freiheit und sozialstaatlich erlaubter Wirtschaftslenkung. Dies führt dazu, über den Rechtsstaatsbegriff auf den Freiheitschutz der einzelnen Grundrechte - hier Art. 9 Abs. 3 GG - zu rekurrieren und von hier aus dem Staat den übrig gebliebenen Raum zur Wirtschaftslenkung zuzugestehen. Rechtsstaatlich gewährte Freiheit und Sozialpflichtigkeit sind jedoch nicht getrennt zu bewerten, sondern es ist ein Ausgleich in Form von "wechselseitiger Durchdringung" (1) der Verfassungsgrundsätze Freiheit /Sozialpflichtigkeit vorzunehmen (2). Damit erübrigt sich auch eine Alternative Freiheit oder Wirtschaftslenkung (3). Vielmehr ist vom

(1) Stern, Sozialstaat, Evangelisches Staatslexikon, Sp. 2097.

(2) So auch Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 113 f; vgl. auch Strickrodt, in: Scheuner, Die staatliche Einwirkung, S. 272, der ein die Sozialstaatlichkeit und Freiheit "verbindendes Medium" verlangt.

(3) Vgl. Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 184 f; Strickrodt, a.a.O., S. 287, führt aus, daß "das Spannungsverhältnis von Freiheit und Bindung... nicht das Wesen der Wirtschaft" ausdrückt, "sondern in diese hineininterpretiert worden ist".

sozialverpflichteten Gebrauch (1) der wirtschaftlichen Freiheit zu sprechen (2).

Das Sozialstaatsprinzip ist daher eine Grenze der Tarifautonomie (3).

Anderer Meinung ist Galperin (4). Er bejaht zwar eine "Bindung der Koalitionsfreiheit an die verfassungsmäßige Ordnung", leitet jedoch aus dieser Bindung keine durch das Sozialstaatsprinzip gebotene Begrenzung der tariflichen Regelungsmacht her. Diese Ansicht ist abzulehnen. Zur verfassungsmäßigen Ordnung gehört auch das Sozialstaatsprinzip (5). Damit ist die tarifliche Rechtssetzung auch an die Sozialstaatsentscheidung gebunden (6).

-
- (1) Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. II/1, S. 43.
 - (2) Vgl. auch Häberle, Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, S. 190, der fordert, daß sich das "Ganze der Verfassung" in einer "zu erstrebenden Synthese" ordnet.
 - (3) So insbes. auch Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht, Bd. II/1, S. 44;
Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 326.
 - (4) Gewerkschaften, S. 14.
 - (5) Vgl. insbes. W. Weber, in: Der Staat, Bd. 4, S. 419 (423);
Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht, Bd. II/1, S. 41;
E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 215.
 - (6) Vgl. auch Biedenkopf, Grenzen, S. 179 ff;
Richardi, Kollektivgewalt, S. 91.

IV. Zusammenfassung

Art. 9 Abs. 3 GG ist als ein funktionales Freiheitsrecht anzusehen. Die Tarifautonomie stellt sich daher als ein zweckgebundenes Betätigungsrecht der Tarifpartner dar, das im Zweck zugleich seine Grenzen findet. Zweck des von der Verfassung mit den Worten "Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" (Art. 9 Abs. 3 GG) beschriebenen Regelungsbereichs der Koalitionen ist eine sinnvolle Ordnung des Arbeitslebens, die zur Befriedigung auch der Gesellschaft führen soll (Schutz- und Ordnungsprinzip der Tarifautonomie). Unantastbarer, durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützter Inhalt der Tarifautonomie ist ein Kernbereich koalitionsmäßiger Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Dieser Kernbereich ist zugleich Grenze jeder staatlichen Regelung der Tarifautonomie. Der Staat ist berechtigt, auf die Tarifpartner lenkenden Einfluß zu nehmen, wenn sie die Grenzen ihrer Regelungsmacht überschreiten. Solche Grenzen sind die durch das Ordnungsprinzip sowie das Prinzip der Sozialstaatlichkeit aufgestellten Schranken, nicht aber solche, die auf eine gegenüber der Allgemeinheit fehlenden Legitimation gestützt werden (1).

(1) Das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" als Grenze tariflicher Regelungsbefugnis ist Gegenstand der folgenden Erörterung.

4. Teil: "Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht" und tarifliche Regelungsbefugnis

§ 1 "Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht" und Bindung der tariflichen Regelungsbefugnis an das "Allgemeinwohl"

Vorbemerkung

Wie gezeigt, ist die koalitionsmäßige Regelungsmacht durch das Ordnungsprinzip sowie das Prinzip der Sozialstaatlichkeit begrenzt. Die Frage ist jetzt zu klären, ob eine Bindung des tariflichen Betätigungsrechts an "das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" eine Grenze der Tarifautonomie darstellt. Von der Lösung dieses Problems hängt die anschließend zu klärende Frage (1) nach der Zulässigkeit einer Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch imperative Lenkungsmaßnahmen ab.

I. Zur Problematik des Begriffs des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts"

Um zu klären, ob die Tarifpartner an das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" gebunden sind, ist zunächst der Begriff dieses Gleichgewichts zu bestimmen.

(1) Unten S. 169 ff.

Der Begriff des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" ist in Art. 109 Abs. 2 GG und § 1 StabG enthalten. Art. 109 GG erhob das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zur Staatszielbestimmung (1). Aus dem Wortlaut des Art. 109 Abs. 2 GG läßt sich nicht entnehmen, was unter dem "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht" zu verstehen ist. Bei diesem Begriff handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum (2). Der Verfassungsgeber hat auf eine Konkretisierung im Grundgesetz verzichtet, weil dies die Wiedergabe zeitbedingter wirtschaftswissenschaftlicher Lehrmeinungen gewesen wäre (3). Deren Aufnahme in die Verfassung würde das Grundgesetz an einen bestimmten Stand der nationalökonomischen Forschung binden. Eine "Konkretisierung" des Begriffs nimmt nach herrschender Meinung jedoch das Stabilitätsgesetz vor (4). § 1 StabG konkretisiert das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" in den gleichzeitig und gleichrangig zu realisierenden Größen: Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsstand,

-
- (1) Über Begriff und Bedeutung der Staatszielbestimmungen siehe oben S. 61 ff.
 - (2) So auch Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 64;
Stern, in: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 59.
 - (3) So auch Möller, Gesetz zur Förderung des Wachstums, S. 65.
 - (4) Vgl. Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 65;
Münch, in: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 77;
Zuck, Stabilitätsgesetz, Art. 109 GG (S. 17);
Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht, Bd. II/1, S. 1627;
Säcker, Grundprobleme, S. 54.

außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges angemessenes Wachstum. Mit dieser "Konkretisierung" des Begriffs ist jedoch noch nicht viel ausgesagt. Dies liegt letztlich an der Schwierigkeit, komplexe ökonomische Abläufe überhaupt einer gesetzlichen Regelung zugänglich zu machen (1). Daher handelt es sich bei der in § 1 StabG erfolgten Auffächerung des "magischen Vierecks" (2) eher um eine Aufsplitterung von vier selbständigen (konkretisierungsbedürftigen) Begriffen. Das in Art. 109 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich festgelegte Staatsziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts läßt sich aber konkret fassen: Die Vermeidung lang andauernder Ungleichgewichtslagen zwischen gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und Produktionskapazität (3). Das so bestimmte Ziel der Erreichung und Sicherung des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" ist durch Art. 109 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verankert. Die in § 1 StabG nach herrschender Meinung vorgenommene "Konkretisierung" des Art. 109 Abs. 2 GG ist, wie sich bereits aus den vorigen Erörterungen ergibt, jedoch keine verfassungsrechtliche Absicherung der in § 1 StabG vorgenommenen Umschreibung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die Bestimmung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in § 1 StabG ist nur eine Nennung der Forderungen,

(1) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 3;
vgl. auch Hockel, BB 1970, S. 1032 (1034).

(2) Zu diesem Begriff siehe oben S. 4.

(3) Siehe auch oben S. 25.

deren Erfüllung entsprechend den heutigen national-ökonomischen Erkenntnissen Voraussetzung für die Erlangung und Sicherung dieses Gleichgewichts ist. Indem der Verfassungsgeber in Art. 109 Abs. 2 GG von einer Konkretisierung Abstand nahm, wollte er dem Gesetzgeber einen Spielraum einräumen, um neue wirtschaftstheoretische Erkenntnisse auch in Zukunft berücksichtigen zu können (1). Sterns Auffassung (2), daß neue theoretische Erkenntnisse "nur um den Preis einer Verfassungsänderung" berücksichtigt werden könnten, ist daher unzutreffend.

II. Die Bindung der tariflichen Regelungsbefugnis an das "Allgemeinwohl"

Eine Bindung der Tarifaufonomie an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht kommt nur über eine Bindung der tariflichen Regelungsbefugnis an das "Allgemeinwohl" in Betracht (3). Eine Bindung der koalitionsmäßigen Regelungsmacht an das gesamtwirtschaft-

-
- (1) So auch Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 65.
 - (2) In: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 75.
 - (3) Vgl. insbes. Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht, Bd. II/1, S. 1626 f;
 Löwisch, RdA 1969, S. 129 (130 f);
 Säcker, Grundprobleme, S. 52 ff;
 Zöllner, in: Arbeitgeber, 1969, Heft 12, S. 454 ff;
 Koppensteiner, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 231 ff;
 Weitbrecht, Effektivität und Legitimität, S. 231;
 vgl. auch Klaus, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, S. 99 (133 ff).

Über das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als Allgemeinwohlgut ausführlich unten S. 164 ff.

liche Gleichgewicht setzt daher die Auseinandersetzung mit zwei Fragen voraus: In erster Linie ist zu fragen, ob das tarifliche Betätigungsrecht allgemeinwohlgebunden ist. Falls eine Allgemeinwohlbindung bejaht wird, ist die Tarifautonomie nur dann an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gebunden, wenn das Staatsziel des Art. 109 Abs. 2 GG (1) dem Allgemeinwohl entspricht. Daher ist nach Beantwortung der ersten Frage die zweite Frage zu klären, ob das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ein Allgemeinwohlgut darstellt.

Bei der ersten Frage ist es angebracht, zunächst den Stand der Ansichten darzustellen.

1. Überblick über den Stand der Ansichten

Die Tarifpartner selbst sprechen sich gegen eine Allgemeinwohlbindung aus.

In einer Stellungnahme des Arbeitgeberverbandes (2) wird die Auffassung vertreten, daß zwar eine "schränkenlose Freiheit mit demokratischer Ordnung nicht vereinbar" sei. Alle Beschränkungen dürften aber eines nicht verhindern: "Den auf eigener Verantwortung der Tarifparteien beruhenden Ausgleichsprozeß", der allein "das soziale Spannungsfeld" überwinde (3). Sicherlich werde "eine Tarifpolitik, die, unbekümmert um das Gemeinwohl, nur um ihrer selbst willen betrieben werde, auf allgemeine Ablehnung in der öffentlichen Meinung stoßen" (4). Nur werde dabei übersehen, "daß die Defi-

(1) Siehe oben S. 68 f.

(2) Eichler, Tarifautonomie in der Diskussion, in: Arbeitgeber, 1969, Heft 12, S. 431.

(3) Eichler, ebenda.

(4) Eichler, ebenda.

nition des Begriffs Gemeinwohl nicht eine wissenschaftliche Aufgabe sei, sondern dieser Begriff nur von der politischen Mehrheit ausgedeutet werden" könne (1). Auch gebe es "hier keine objektive Wahrheit, sondern nur ein politisches Ringen um unterschiedliche Ziele, von denen man eines - die gerechte Ordnung von Löhnen ... - aus gutem Grund in einer Demokratie der Autonomie der beiden Sozialparteien" überlasse.

Gleichfalls eine ablehnende Haltung gegen eine Allgemeinwohlbindung nehmen die Gewerkschaften ein. Sie vertreten die Ansicht, daß eine Allgemeinwohlbindung die Tarifaufonomie durchlöchere und möglicherweise praktisch aufhebe (3). Denn der Staat habe "hier eine Politik bewußt auf die Verbände übertragen" (4). Deshalb seien die Tarifpartner auch legitimiert, "in eigener Zuständigkeit verbindliche Rechtsnormen zu schaffen, die die Arbeitsverhältnisse betreffen" (5). Bereits in der "Einführung durchschnittlicher Lohn- und Tariflohn-daten (scil. durch die Konzertierte Aktion) in das Gesamtschema der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung" (6) läge eine "Einengung der Tarifaufonomie" (7),

-
- (1) Eichler, Tarifaufonomie in der Diskussion, in: Arbeitgeber, 1969, Heft 12, S. 431.
 - (2) Eichler, ebenda.
 - (3) Tacke, DGB: Notwendig!, in: Arbeitgeber, 1969 Heft 12, S. 461.
 - (4) Tacke, ebenda.
 - (5) Tacke, ebenda.
 - (6) Mayr, Keine Lohn-daten-Vorgabe, in: Arbeitgeber, 1969, Heft 12, S. 464 (466).
 - (7) Mayr, ebenda.

auch "wenn diese Daten unverbindlich" (1) seien (2). Bereits Hugo Sinzheimer (3) bejahte vor einem halben Jahrhundert eine Bindung der Koalitionsfreiheit an das Allgemeinwohl. "Der Staat darf", so führte er aus, Notmaßnahmen treffen, ... wenn "eine Gefahr für die Allgemeinheit dies erfordert". Im heutigen Schrifttum ist die eine Allgemeinwohlbindung bejahende Meinung herrschend. Die Bindung wird mit unterschiedlichen Gründen gerechtfertigt: Biedenkopf (4) leitet eine Allgemeinwohlbindung aus der fehlenden Legitimation (5) der Tarifpartner gegenüber der Allgemeinheit her (6). Er ist der Ansicht, daß die Tarifpartner "zur Gestaltung der allgemeinen wirtschaftspolitischen Entwicklung... durch die betroffene Allgemeinheit nicht legitimiert" seien (7). Nipperdey (8) bejaht eine Bindung aus der "Verantwortung gegenüber dem Ganzen, gegenüber der Wohlfahrt und der Zukunft des Volkes", die sich aus dem Prinzip des sozialen Rechtsstaats ergebe. Darüber hinaus befür-

(1) Mayr, Keine Lohnraten-Vorgabe, in: Arbeitgeber, 1969, Heft 12, S. 464 (466).

(2) Mayr; begründet seine Meinung, die Orientierungslinien engten die Tarifautonomie ein, nicht. Möglicherweise meint er, daß die Bekanntgabe der Orientierungsdaten durch den Staat als Maßnahme der "indirekten Wirtschaftslenkung mit direkten Folgen" (siehe oben S. 36 ff) bereits die durch Art. 9 Abs. 3 GG gewährleistete Freiheit unzulässig beschränke.

(3) Grundzüge des Arbeitsrechts, S. 285.

(4) Grenzen, S. 63.

(5) Zum Legitimationsproblem oben S. 134 ff.

(6) Ebenso Koppensteiner, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 229 (252);

ähnlich Klaus, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, S. 99 (134);

Briefs, Gewerkschaftsprobleme in unserer Zeit, S. 171.

(7) Grenzen, S. 63.

(8) Arbeitsrecht, Bd. II/1, S. 391.

wortet Nipperdey eine Allgemeinwohlbindung wegen der "Einbettung des Tarifrechts in das Wirtschaftsrecht" durch das Stabilitätsgesetz (1). Krüger (2) leitet eine Allgemeinwohlbindung aus der Verfassungswirklichkeit her: Er meint, die Tarifpartner seien der privaten Sphäre schon längst entwachsen und zu Gebilden öffentlicher Bedeutung geworden. Sie seien in die Verfassungswirklichkeit gedrungen, zu der alle gesellschaftlichen Verbände gehören, deren Mächtigkeit im Vergleich zur Mächtigkeit des Staates nicht unerheblich sei (3). Daher seien Bedeutung und Aufgaben der Sozialpartner "aus der Verfassungswirklichkeit" zu bestimmen (4). Aus der Verfassungswirklichkeit ergebe sich, so meint Krüger, daß die Tarifpartner als Ordnungsfaktoren "öffentliche Funktionen" zu erfüllen hätten (5). Daher seien die Tarifpartner in eine Wirksamkeits- und Verantwortlichkeitsbeziehung zur Allgemeinheit und zum Allgemeinwohl gesetzt (6), das zugleich auch die tarifliche Regelungsmacht begrenze (7).

(1) Arbeitsrecht, Bd. II/2, S. 1627.

(2) Grenzen, 46. DJT, Bd. I/1, S. 7 ff.

(3) Krüger, Grenzen, S. 29;

Die Macht der Tarifpartner führt auch Koppensteiner als Begründung für eine Allgemeinwohlbindung an; in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 229 (232).

(4) Krüger, Grenzen, S. 32, 35, 41.

(5) Krüger, Grenzen, S. 26.

(6) Krüger, Grenzen, S. 26.

(7) Krüger, Grenzen, S. 35.

Säcker (1) leitet eine Gemeinwohlbindung aus der (oben dargestellten (2)) Ordnungsfunktion der Tarifautonomie her. Er meint, Aufgabe der Sozialpartner sei es, das Arbeitsleben sinnvoll zu ordnen (3). Daher unterlägen die Tarifpartner der "Rechtspflicht, keine gemeinwohlwidrigen Rechtsgeschäfte abzuschließen" (4). Bulla (5) geht von dem (oben dargestellten (6)) "Prinzip der sozialen Selbstverwaltung" aus. Die Arbeits- und Sozialordnung werde, so meint Bulla, maßgeblich durch das Prinzip der sozialen Selbstverwaltung beherrscht, "das ein Bestandteil unserer gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung" sei (7). Teil der sozialen Selbstverwaltung sei die Tarifautonomie (8). Als "unabdingbares Gegenstück" der sozialen Selbstverwaltung durch die Tarifpartner sei zugleich eine "Verpflichtung zu sozialer Selbstverantwortung" gegeben (9). Die Koalitionen hätten mithin, so meint Bulla, "Aufgaben in eigener Verantwortung vor dem Ganzen" zu erfüllen (10). Sie seien verpflichtet, für die "soziale Ordnung innerhalb der nationalen Wirtschaft" (11) zu sorgen und bei der Erfüllung der

-
- (1) Grundprobleme, S. 51 ff, 72 f.
 - (2) S. 131 ff.
 - (3) Säcker, Grundprobleme, S. 41, 45, 51.
 - (4) Säcker, Grundprobleme, S. 52.
 - (5) Soziale Selbstverantwortung, S. 79 ff.
 - (6) S. 99.
 - (7) Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 79.
 - (8) Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 81/82.
 - (9) Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 82.
 - (10) Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 82.
 - (11) Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 83.

selbst zu verwaltenden Aufgaben "gruppenegoistische Wünsche" den Allgemeinbelangen unterzuordnen (1).

Als Ergebnis der Nachprüfung des Meinungsstandes im Schrifttum ist festzustellen, daß die eine Allgemeinwohlbindung bejahende Meinung als herrschend zu bezeichnen ist (2).

Aus der Allgemeinwohlbindung wird im Schrifttum jedoch nur vereinzelt eine Grenze tariflicher Regelungsmacht hergeleitet (3). Scholz (4) und Söllner (5) bejahen zwar eine Allgemeinwohlbindung. Sie ziehen jedoch aus der Bindung keine Grenzen für eine tarifliche Regelungsbefugnis. Sie sind der Ansicht, daß die Koalitionen das Gemeinwohl bereits "per se" berücksichtigen müßten (6).

-
- (1) Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 83.
 - (2) Söllner, AuR 1966, S. 257 (263) betont, daß eine Allgemeinwohlbindung "im Schrifttum ... schon fast zu den Selbstverständlichkeiten" gehört; vgl. auch Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 220.
 - (3) Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 83 ff, insbes. S. 92;
 Säcker, Grundprobleme, S. 55;
 Peters-Ossenbühl, Übertragung, S. 22;
 Weber, Koalitionsfreiheit, S. 26.
 - (4) Koalitionsfreiheit, S. 196, 220 f.
 - (5) In: AuR 1966, S. 257 (263).
 - (6) Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 221;
 Söllner, AuR 1966, S. 257 (263);
 ebenso Lerche, Zentralfragen, S. 29/30;
 Zur Frage der Selbstverwirklichung des Allgemeinwohls durch die Tarifpartner unten S. 178 f.

Lerche (1) ist der Ansicht, daß der Gemeinwohlbegriff nicht konkretisiert werden könne, "von äußersten Mißbrauchsgrenzen abgesehen". Richardi (2) meint, die Bindung an das Gemeinwohl stelle eine Leerformel dar, wenn mit ihr nicht zugleich eine Zuständigkeit begründet würde, die die Wahrung des Gemeinwohls erzwingt. Säcker (3), der aus der Allgemeinwohlbindung der Tarifpartner eine Grenze tariflicher Regelungsbefugnis herleitet, ist der Ansicht, daß erst einmal die Notwendigkeit bestehe, "das Niemandsland" des Gemeinwohlbegriffs, "das bislang weiterhin einer terra incognita" gleiche, zu erschließen". Häberle (4) spricht von der Notwendigkeit eines "Abbaus" des "Gemeinwohldefizits".

2. Stellungnahme

Die Beantwortung der Frage, ob die koalitionsmäßige Regelungsbefugnis in einer Allgemeinwohlbindung ihre Grenzen findet, hat vom **Zweck** der Tarifautonomie auszugehen (5).

Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit schützt nur solche Tätigkeiten, die den in Art. 9 Abs. 3 GG genannten Koalitionszwecken dienen (6). Der von der Verfassung mit den Worten "Wahrung und Förderung der Arbeits-

(1) Zentralfragen, S. 29.

(2) ZFA 1970, Heft 1, S. 85 (93).

(3) Grundprobleme, S. 53.

(4) Öffentliches Interesse, S. 28.

(5) Siehe oben S. 111 ff.

(6) Siehe oben S. 118.

und Wirtschaftsbedingungen" (Art. 9 Abs. 3 GG) umschriebene Zweck der Tarifautonomie ist nicht nur die oben dargestellte (1) Schutzfunktion. Diese ist heute von geringerer Bedeutung. Zweck der Tarifautonomie ist die sinnvolle Ordnung des Arbeitslebens und die soziale Befriedung der Gemeinschaft (Ordnungsfunktion (2)). Damit ist die Ordnungsfunktion Zweck der Tarifautonomie und zugleich auch deren Grenze. Der verfassungsrechtliche Zweck der Tarifautonomie als Ordnungsfunktion setzt die Koalitionen zugleich in das Verhältnis zum "Öffentlichen", zum Allgemeinwohl. Die Koalitionsfunktion, eine sinnvolle Ordnung des Arbeitslebens und eine soziale Befriedung der Gesellschaft (3) zu gewährleisten, ist Ausdruck einer besonderen Verantwortung für das Gemeinwohl (4).

Den Zweck der Koalitionsfreiheit als eine im öffentlichen Interesse liegenden Ordnungsaufgabe bestätigt auch das Bundesverfassungsgericht (5): "Die aus der Koalitionsfreiheit entspringende Tarifautonomie verfolgt den im öffentlichen Interesse liegenden Zweck..., das Arbeitsleben ... sinnvoll zu ordnen, ... und so letztlich die Gemeinschaft sozial zu befrieden."

Eine weitere Ableitung für eine Allgemeinwohlbindung (6)

(1) S. 112 f., 128 f.

(2) Siehe oben S. 130 ff.

(3) Siehe oben S. 131 ff.

(4) Vgl. Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 196, 220.

(5) BVerfGE 18, S. 18 (28).

(6) Vgl. auch Zöllner, Gemeinwohl-gebunden, Der Arbeitgeber, 1969, Heft 12, S. 454 (455), der eine Bindung damit begründet, daß "jede Rechtsetzung", damit auch die tarifliche Rechtsetzung, "intentional an das Gemeinwohl gebunden sein muß".

Nach Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 220, sind die Koalitionen "nach einhelliger Ansicht" an das Gemeinwohl gebunden.

der Tarifpartner vorzunehmen, ist nicht notwendig. Die Schwierigkeiten bestehen nicht darin, eine Allgemeinwohlbindung der Tarifpartner zu begründen, sondern in der Konkretisierung des Allgemeinwohlbegriffs.

III. Zur Problematik des Begriffs des (öffentlichen) Interesses

Wie gezeigt, ist die tarifliche Regelungsbefugnis Allgemeinwohl-gebunden. Im Schrifttum werden überwiegend der Begriff des "Allgemeinwohls" und der Begriff des "öffentlichen Interesses" synonym gebraucht (1). Auch das Bundesverfassungsgericht (2) spricht von dem im "öffentlichen Interesse liegenden Zweck" der Tarifautonomie. Daher ist jetzt die Frage zu klären, ob die Begriffe "Allgemeinwohl" und "öffentliches Interesse" gleichbedeutend verwandt werden können. Bei der Bestimmung des Begriffs "öffentliches Interesse" ist vom Begriff des "Interesses" (3) auszugehen.

(1) So Ryffel, Öffentliche Interessen und Gemeinwohl, in: Schriftenreihe Speyer, Bd. 39, S. 13 (15);

Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 206, Fn 385;

a.A. Schnur, Gemeinwohl und öffentliche Interessen in den Verfassungen und Gesetzen, in: Schriftenreihe Speyer, a.a.O., S. 57 (62 f);

vgl. auch Häberle, Öffentliches Interesse, S. 22, der den Begriff des "öffentlichen Interesses" dem seiner Ansicht nach "blassen" Begriff des Allgemeinwohls vorzieht.

(2) BVerfGE 18, S. 18 (28).

(3) Auf den Interessenbegriff als solchen ist hier wegen der Vielfalt seiner möglichen Inhalte nicht näher einzugehen. Einen Überblick über die verschiedenen Betrachtungsweisen und über den Wandel des Interessenbegriffs im Laufe der Zeit gibt Kaiser, Repräsentation organisierter Interessen, S. 339 ff.

Der Begriff des Interesses kann dreifach gedeutet werden (1): Das Privatinteresse, das Gruppeninteresse und das Gesamtinteresse (2). Diese Interessen sind Personen zuzuordnen. Diese Zuordnung ergibt, daß die Privatinteressen als Bestrebungen eines Einzelnen, die diesem dienen, das Gruppeninteresse als ein von mehreren Individuen gehegtes Interesse zu beschreiben sind. Das letztere (das Gruppen-)Interesse tritt besonders deutlich in Erscheinung, wenn sich die Gruppe organisiert, um gleiche Interessen der Gruppenangehörigen zur Geltung zu bringen. In diesem Fall ist von "organisierten Interessen" zu sprechen (3). Zu diesen beiden Arten von Interessen - den Privat- und Gruppeninteressen - tritt das "öffentliche Interesse" hinzu. Dieses unterscheidet sich vom Gruppeninteresse dadurch, daß es über mehr oder weniger ausgeprägte Gruppen hinausgreift und nicht so spezifischer Art ist, daß es nur als ein Gruppeninteresse zu bezeichnen ist. Der Kreis der Interessenträger ist ein besonders prägnantes, großes Kollektiv: Das Volk. Die Interessen dieses Kollektivs stellen die "öffentlichen Interessen" dar. Da diese öffentlichen Interessen zugleich die Interessen des Volkes, der Allgemeinheit sind, kann das

(1) Vgl. auch Ryffel, in: Schriftenreihe Speyer, Bd. 39, S. 13 (16): "Man scheidet das Gesamtinteresse scharf von den Privat- und Gruppeninteressen und stellt es diesen als Leitidee und Korrektiv gegenüber."

(2) Vgl. auch Kaiser, Repräsentation organisierter Interessen, S. 339: "In den westlichen Demokratien gliedert sich die Gesellschaft nach Interessen."

(3) Vgl. Kaiser, Repräsentation organisierter Interessen, besonders S. 89 ff, 339 ff;
ders., Der politische Streik, S. 27.

öffentliche Interesse auch mit dem Ausdruck "Allgemeinwohl", "Wohl der Allgemeinheit" oder "Gemeinwohl" bezeichnet werden.

Die Begriffe "öffentliches Interesse" und "Allgemeinwohl" ("Gemeinwohl") können daher synonym gebraucht werden. Der Begriff "Allgemeinwohl" ist jedoch vorzuziehen. Bereits durch seinen Wortsinn ist angedeutet, was Ziel der Gemeinwohlkonkretisierung ist: Die Klärung, ob eine Maßnahme - hier die Begrenzung der tariflichen Regelungsmacht - durch das Wohl der Allgemeinheit geboten ist (1).

IV. Zur Problematik der Konkretisierung des Allgemeinwohls

Die Tarifaufonomie ist Allgemeinwohl-gebunden, wie dargestellt wurde. Es ist daher jetzt die Frage zu klären, ob der Allgemeinwohlbegriff konkretisierbar ist. Bei dieser Frage ist zugleich zu klären, welche Richtpunkte (2) für eine Konkretisierung des Gemeinwohls aufzustellen sind.

-
- (1) So auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 8, S. 274 (329), das von "zum Nutzen des allgemeinen Wohls gebotenen ... Maßnahmen" spricht.
 - (2) Vgl. Häberle, Öffentliches Interesse, S. 206 f, der von "Gemeinwohlleitbildern" spricht.

1. Das Allgemeinwohl als ein konkretisierungsbedürftiges und konkretisierungsfähiges Rechtsgut

Der Allgemeinwohlbegriff gilt als eine "Lehrformel" (1) oder als eine "vieldeutige Generalklausel" (2). Er ist Gegenstand der Ideologiekritik (3). Durch eine solche Bewertung des Gemeinwohlbegriffs wird die Konkretisierungs-Bedürftigkeit und -Fähigkeit zu Unrecht in Zweifel gezogen:

Das Gemeinwohl als öffentliches Interesse (4) besitzt jedoch bereits in dem Bereich seine Bedeutung, dem es schon durch seinen Namen zugehört: In der Wissenschaft vom öffentlichen Recht im öffentlichen Gemeinwesen (5). Im öffentlichen Gemeinwesen entfaltet das Gemeinwohl seine dirigierende Kraft (6). Darüber hinaus weist das vielfache Auftreten des öffentlichen Interesses bzw. des Gemeinwohls in gesetzlichen Tatbeständen (7) darauf hin, daß die Konkretisierung des Allgemein-

(1) Richardi, ZFA 1970, Heft 1, S. 85 (93).

(2) Ramm, Kampfmaßnahme und Friedenspflicht, S. 114.

(3) Vgl. Häberle, Öffentliches Interesse, S. 243.

So etwa Rupp, in: Schriftenreihe Speyer, S. 116, der meint, daß es "kein Zufall" sei, "daß auch Diktatoren das Gemeinwohl im Munde zu führen pflegen".

(4) Beide Begriffe werden synonym gebraucht; siehe oben S. 155 ff.

(5) Vgl. Häberle, Öffentliches Interesse, S. 243.

(6) Häberle, Öffentliches Interesse, S. 207, spricht hier von einer "idée directrice".

(7) Z.B. als "öffentliches Wohl" in § 17 Abs. 4 FStrG, als "öffentliches Interesse" in § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO, als "öffentliche Belange" in § 31 Abs. 2 BBauG, als "gemeines Wohl" in § 32 Abs. 1 BVGG.

wohls eine gestellte und zu bewältigende richterliche Aufgabe ist. Neben dem Richter ist der Gesetzgeber vor die Aufgabe gestellt, das Gemeinwohl zu konkretisieren (1). Davon geht auch Huber aus, indem er in seinen Erörterungen über "Wirtschaftslenkung und Grundgesetz" (2) ausführt, daß "Forderungen des Gemeinwohls" vom Gesetzgeber erforderlichenfalls durch wirtschaftslenkende Gesetze "zur Geltung zu bringen" sind (3). Badura (4), der von einer "legislatorischen Kompetenz zur Bestimmung des Gemeinwohls" spricht, betont, daß das Gemeinwohl "seinen Inhalt erst aus der Entscheidung des Gesetzgebers" gewinnt.

Die Anerkennung durch den Gesetzgeber, daß eine Notwendigkeit zur Konkretisierung des Gemeinwohls besteht, zeigt sich besonders deutlich in den Fällen, in denen er an von Gerichten vorgenommene Gemeinwohlkonkretisierungen anknüpft. Gemeint sind die Fälle, in denen von Gerichten anerkannte öffentliche Interessen zu einer späteren gesetzlichen Regelung führten. Ein Beispiel ist die Rechtsprechung des ProVG zum Polizeirecht im Verhältnis zur späteren Kodifizierung im PVG (5). Das Gemeinwohl ist somit konkretisierungs b e d ü r f - t i g . Das Gemeinwohl ist aber auch grundsätzlich konkretisierungs f ä h i g . Das ist unter anderem durch zahlreiche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts belegt, in denen das Gericht das Allgemein-

(1) Häberle, Öffentliches Interesse, S. 242, spricht hier von "Gemeinwohlgesetzgebung".

(2) Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 214 ff.

(3) Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 215.

(4) In: Scheuner, Staatliche Einwirkung, S. 593 (596).

(5) Vgl. Häberle, Öffentliches Interesse, S. 313.

wohl konkretisiert hat (1).

2. Das Verhältnis der Grundrechte zum Allgemeinwohl

Das Allgemeinwohl nimmt bei der Konkretisierung von Grundrechtsgrenzen einen herausragenden Platz ein (2). Daher ist zunächst das Verhältnis der Grundrechte zum Allgemeinwohl zu klären. Die Verfassung ist die normative Grundordnung der res publica (3). Sie ist die normative öffentliche Gemeinwohlordnung (4). Daher ist Verfassungsinterpretation Gemeinwohlkonkretisierung von Verfassungs wegen (5). Daraus folgt, daß auch die Verfassungsbestimmungen - und damit zugleich die Grundrechte - Konkretisierungen des Gemeinwohls sind (6). Die Grundrechte sind daher "Gemeinwohlüter" (7). Die Grundrechte als Individualrechte können in diesem Sinne deshalb auch als Allgemeinwohl ("privates" Allgemeinwohlgut) bezeichnet werden (8). Andererseits werden die Grundrechte durch das Allgemeinwohl begrenzt (9), wenn ein anderes verfassungsrechtliches Gemeinwohlgut als höherrangig zu bewerten ist.

- (1) Einen Überblick über die Gemeinwohljudikatur des Bundesverfassungsgerichts gibt Häberle, in: AöR, 95. Bd., S. 86 ff, 260 ff.
- (2) Vgl. Häberle, Öffentliches Interesse, S. 357; BVerfGE 8, S. 274 (329); BVerfGE 26, S. 186 (204 f).
- (3) So auch Häberle, in: AöR, Bd. 95, S. 260 (294).
- (4) So auch Häberle, Öffentliches Interesse, S. 350.
- (5) Vgl. Häberle, Öffentliches Interesse, S. 355, der von einem "salus publica ex constitutione" spricht.
- (6) So auch Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 208, Fn. 397.
- (7) Vgl. Häberle, Öffentliches Interesse, S. 357.
- (8) Vgl. Häberle, Öffentliches Interesse, S. 351.
- (9) So auch Häberle, a.a.O., S. 355.

Daher darf bei einer Gemeinwohlkonkretisierung, deren Ziel die Klärung der Grenzen eines Grundrechts ist, das "private" Interesse des Grundrechtsträgers dem Allgemeinwohl nicht einseitig gegenüber gestellt werden. Sondern es ist zu fragen, ob das Gemeinwohl die Interessen des Grundrechtsträgers überwiegt (1). Das bedeutet, daß eine Freiheitsbeschränkung, die durch das Allgemeinwohl gerechtfertigt werden soll, durch überwiegende Gründe des gemeinen Wohls gedeckt sein muß (2). Erforderlich ist eine Abwägung von Allgemeinwohlgütern - "privates" Allgemeinwohlgut / "öffentliches" Allgemeinwohlgut (3) - untereinander (4). Dieses Erfordernis der Abwägung läßt sich auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entnehmen. So vertritt das Gericht seit dem Apothekenurteil von 1958 (5) in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, daß die Berufsausübung durch Gesetz eingeschränkt werden kann, "so- weit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls es zweckmäßig erscheinen lassen".

-
- (1) Vgl. Schwerdtfeger, S. 207 f;
vgl. auch Häberle, Öffentliches Interesse, S. 357 f.
 - (2) Vgl. Häberle, Öffentliches Interesse, S. 356, Fn. 36;
Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 207.
 - (3) Z.B. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht; dazu unten S. 164 ff.
 - (4) Vgl. Häberle, Öffentliches Interesse, S. 355 ff;
vgl. auch v. Zezschwitz, Diss., Das Gemeinwohl als Rechtsbegriff, S. 67.
 - (5) BVerfGE 7, S. 377 ff.

3. Richtpunkte zur Konkretisierung des Allgemeinwohls

Wie erwähnt, ist das Allgemeinwohl konkretisierungsbedürftig und -fähig. Daher ist es jetzt erforderlich, Richtpunkte für eine Konkretisierung des Gemeinwohls (Konkretisierungsrichtpunkte) aufzustellen.

Das Gemeinwohl ist keine inhaltlich fixierbare Konstante (1). Daher ist es auch nicht möglich, dem Gemeinwohl einen zeitlosen, allgemein verbindlichen Inhalt zu geben (2). Sondern es ist erforderlich, das Gemeinwohl unter Rückführung auf die jeweils begünstigten, positivrechtlich ausgeformten Rechtsgüter stets "aufs Neue" zu konkretisieren (3). Das Gemeinwohl ist daher - ebenso wie die Sozialstaatlichkeit - für den Wandel der gesellschaftlichen Gegebenheiten und Anforderungen offen (4).

Wie erwähnt, ist die Verfassung als Grundordnung der res publica eine normative öffentliche Gemeinwohlordnung (5). Die Verfassung enthält daher Wertungselemente, die als Richtpunkte für eine Gemeinwohlkonkretisierung dienen (6). Daraus folgt, daß jede Gemeinwohlkonkretisierung durch einen Rückgriff auf die "Gemeinwohlgehalte" der Verfassung vorzunehmen ist (7).

-
- (1) Vgl. M. Marx, in: Schriftenreihe Speyer, Bd. 39, S. 32 (54).
 - (2) Vgl. Baumann, in: Schriftenreihe Speyer, Bd. 39, S. 149;
vgl. auch Häberle, Öffentliches Interesse, S. 208.
 - (3) Vgl. v. Zezschwitz, Diss. Das Gemeinwohl als Rechtsbegriff, S. 174;
vgl. auch Häberle, Öffentliches Interesse, S. 208.
 - (4) Häberle, Öffentliches Interesse, S. 208, spricht von einer "produktiven Wirkung" des Gemeinwohls.
 - (5) S. 160.
 - (6) So auch Häberle, Öffentliches Interesse, S. 349.
 - (7) Vgl. Häberle, Öffentliches Interesse, S. 350.

Solche Gemeinwohlgehalte sind, wie bereits dargestellt (1), zunächst die Grundrechte ("private" Allgemeinwohlgüter (2)). Die Grundrechte wirken als konkretisiertes Allgemeinwohl (3). Auch pluralistische Minderheiten - wie die Tarifpartner - können sich daher auf das Gemeinwohl berufen (4). Deshalb ist auch die verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie ein Gemeinwohlgut. Dies muß insbesondere auch deshalb gelten, weil der Tarifautonomie eine Ordnungsfunktion (5) zukommt.

Neben den Grundrechten enthalten die Staatszielbestimmungen Gemeinwohlgehalte (6). Die Staatszielbestimmungen erscheinen so als Allgemeinwohlgüter (7). Die Verfassungsprinzipien sind damit nicht nur als Zielbestimmungen für die gesetzgeberische und verwaltende Staatstätigkeit, sondern auch als Konkretisierungen des Gemeinwohls anzusehen. Dies folgt daraus, daß die Verfassung, wie dargestellt, als normative Grundordnung der res publica als die Gesamtheit der Gemeinwohlkonkretisierungen anzusehen ist. (8).

Die Einordnung der Staatsziele in die Gemeinwohlgüter könnte dazu führen, daß der Staat zu Lasten der Freiheit festlegt, was dem Gemeinwohl entspricht.

(1) Siehe oben S. 160.

(2) Siehe oben S. 160.

(3) Vgl. auch Häberle, Öffentliches Interesse, S. 355; siehe auch oben S. 160.

(4) Vgl. Häberle, Öffentliches Interesse, S. 46, der von Gemeinwohl-"Ansprüchen" solcher Gruppen spricht.

(5) Siehe oben S. 130 ff.

(6) Vgl. Häberle, Öffentliches Interesse, S. 351 ff; Säcker, Grundprobleme, S. 54.

(7) So auch Häberle, Öffentliches Interesse, S. 351.

(8) Siehe oben S. 160.

Solche Bedenken sind jedoch unberechtigt. Zwar wirkt das Gemeinwohl auch als Schranke der Freiheit, jedoch nicht in dem Sinne, daß das Gemeinwohl eine gegenüber dem privaten Interesse per se höherrangige Größe darstellt (1). Der Gesetzgeber ist, wie dargestellt, nach dem Grundsatz der Güterabwägung (2) verpflichtet, zu ermitteln, ob das Gemeinwohlgut Staatsziel als so stark zu gelten hat, daß das "private" Gemeinwohlgut grundrechtliche Freiheit weichen muß (3).

§ 2 Die Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das konkretisierte Allgemeinwohl des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts"

Wie gezeigt, ist die koalitionsmäßige Handlungsfreiheit an das Allgemeinwohl gebunden. Das Gemeinwohl ist konkretisierungsfähig und -bedürftig. Eine Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht (Art. 109 Abs. 2 GG) setzt voraus, daß das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ein Allgemeinwohlgut ist. Daher ist jetzt die Frage zu klären, ob dieses Gleichgewicht eine Konkretisierung des Allgemeinwohls darstellt.

- (1) Vgl. Häberle, Öffentliches Interesse, S. 357.
- (2) Allgemein zum Grundsatz der Güterabwägung, vgl.: Häberle, Wesensgehaltsgarantie, S. 188.
- (3) Ähnlich Häberle, Öffentliches Interesse, S. 357 f; vgl. auch Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 207; Huber, DÖV 1956, S. 135 (138).

I. Gemeinwohlkonkretisierung aus wirtschaftlichen (Gesamt-)Interessen

Das Ziel aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Staates ist nach Art. 109 Abs. 2 GG i.V. § 1 StabG die Erreichung und Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die Klärung der Frage, ob die tarifliche Regelungsbefugnis an dieses Gleichgewicht gebunden ist, hängt zunächst davon ab, ob es grundsätzlich unbedenklich ist, das Gemeinwohl von wirtschaftlichen (Gesamt-)Interessen her zu konkretisieren. Dies ist der Fall, da die wirtschaftlichen Gesamtinteressen Teil einer gemeinwohlorientierten sozialstaatlichen Gesamtordnung sind (1), wie bereits dargestellt wurde. Auch Nipperdey (2) führt eine Bindung der Tarifpartner an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht auf eine "Einbettung des Tarifrechts in das (scil. übergreifende gesamtwirtschaftliche) Wirtschaftsrecht" durch das Stabilitätsgesetz im Jahre 1967 zurück. Es gibt jedoch eine Reihe vor 1967 erlassener Gesetze, die eine Gemeinwohlkonkretisierung von wirtschaftlichen Gesamtinteressen her verlangen. So macht das Außenwirtschaftsgesetz (3) in § 10 Abs. 3 Einfuhrbeschränkungen davon abhängig, ob ein "berechtigtes Schutzbedürfnis der Wirtschaft" vorliegt, das vom "Interesse der Allgemeinheit" her zu bestimmen ist. Nach § 17 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (4) kann die Kartellbehörde eine Preisbindung verbieten, wenn die Preisbindung z.B. in einer

(1) So auch Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht, Bd. II/2, S. 1627.

(2) Arbeitsrecht, Bd. II/2, S. 1627.

(3) Vom 28.4.1961 (BGBl. III Nr. 7400-1).

(4) Vom 3.1.1966 (BGBl. III 703-1).

"durch die gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse nicht gerechtfertigten Weise" Waren verteuert.

Das Gemeinwohl kann somit von gesamtwirtschaftlichen Interessen her konkretisiert werden.

Die Schwierigkeit der Erfassung des Begriffs des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" und damit der Konkretisierung des Allgemeinwohls liegt nur darin, komplexe ökonomische Abläufe überhaupt einer Interpretation zugänglich zu machen (1). Durch die Verfassungsänderung von 1967 ist, worauf Schaefer (2) hingewiesen hat, eine Verrechtlichung von ökonomischen Verhaltensweisen oder - umgekehrt - die Ökonomisierung des Rechts vorgenommen worden. Diese "Materialisierung des Rechts" (3) entbindet jedoch den Juristen nicht von der Pflicht, mit dem Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts umzugehen und ihn von nationalökonomischen Gesamtinteressen ("nationalökonomisches Gemeinwohl") her zu konkretisieren (4).

II. Gesamtwirtschaftliche Ziele und Gemeinwohlbegriff

Bereits oben (5) ist von einem Wandel des Staatsbildes gesprochen worden. Darauf ist hier noch einmal einzugehen, um zu zeigen, daß die Verfolgung gesamtwirt-

(1) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 3;

vgl. auch Schmitz, Normative Richtlinien der Wirtschaftspolitik, S. 50.

(2) Gemeinwohl im Recht der Wirtschafts- und Finanzplanung, in: Schriftenreihe Speyer, Bd. 39, S. 92 (106);

vgl. auch Stern, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, S. 6 f.

(3) Schaefer, a.a.O., S. 104.

(4) Vgl. auch Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 5, 19.

(5) S. 44 f, 63 ff.

schaftlicher Ziele - und damit auch die Erreichung und Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts - dem Allgemeinwohl entspricht.

Der Staat war früher lediglich Inhaber bloßer Ordnungsgewalt (1). Heute ist er eine aktiv gestaltende Gemeinschaft, auf dessen Maßnahmen staatlicher "Daseinsvorsorge" der Bürger angewiesen ist, um ihm den angemessenen Lebensstandard (nicht nur das Existenzminimum) zu gewährleisten (2). Diesen Wandel von Rechtsbewahr- zum Daseinsvorsorge-Staat hat Forsthoff (3) ausführlich beschrieben. Nach dem Wandel des Rechtsbewahrstaates zum Daseinsvorsorge-Staat entstand ein neues, das heutige, Staatsbild. Die Erwartung des Bürgers richtet sich nunmehr nicht nur auf die Sicherung des Lebensstandards und die Sicherung der sozialen Errungenschaften. Der Bürger erwartet vom Staat darüber hinaus die Förderung seines sozialen Status (4). Dieser Typ des Sozialstaats ist als "Wohlfahrtsstaat" zu bezeichnen (5). Die Entwicklung des Staates vom Rechtsbewahrstaat über den Daseinsvorsorge- zum Wohlfahrtsstaat hat auch die Vorstellung über das Wohl der Allgemeinheit als die Gesamtheit der Einzelinteressen (6) gewandelt (7). Nach diesen veränderten Vorstellungen

(1) Siehe oben S. 1 f.

(2) Vgl. Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 159 f;
vgl. auch Scheuner, in: Scheuner, Staatliche
Einwirkung, S. 20.

(3) Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, insbes.
S. 12, 24 ff.

(4) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 15.

(5) Vgl. Dürig, in: Scheuner, Staatliche Einwirkung,
S. 161;

vgl. auch Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 32, 45.

(6) Siehe oben S. 155 f.

(7) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 15.

entsprechen staatliche Maßnahmen dem Gemeinwohl, wenn sie der Förderung des sozialen Status im Sinne wohlfahrtsstaatlicher Erfordernisse dienen. Die Er-
langung und Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist Voraussetzung zur Erreichung des Wohlfahrtsstaats. Daher handelt es sich bei den in Art. 109 Abs. 2 GG i.V. mit § 1 StabG gesetzlich ver-
ankerten Zielen der "Stabilität des Preisniveaus", des "hohen Beschäftigungsstandes" und des "außenwirt-
schaftlichen Gleichgewichts bei stetigem und angemese-
nem Wirtschaftswachstum" um Konkretisierungen des Gemeinwohls (1). Die tarifliche Regelungsbefugnis ist da-
her an das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" gebunden.

§ 3 Zusammenfassung

Die Regelungsbefugnis der Tarifpartner ist an das All-
gemeinwohl gebunden. Sie findet daher in dem Allgemein-
wohl ihre verfassungsrechtlichen Grenzen. Das Allge-
meinwohl ist konkretisierbar. Konkretisierungsricht-
punkte sind die in den Verfassungszielbestimmungen ent-
haltenen Allgemeinwohlgüter. Auch die Grundrechte -
damit auch Art. 9 Abs. 3 GG - sind Allgemeinwohlgü-
ter. Eine Lösung nach dem Güterabwägungsprinzip ist
vorzunehmen, wenn es zu einer Gemeingutkollision kommt.
Verfassungsrechtliches Allgemeinwohlgut ist auch die
Erreichung und Sicherung des "gesamtwirtschaftlichen
Gleichgewichts" (Art. 109 Abs. 2 GG i.V. mit § 1 StabG).
Eine Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das
"gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" ist daher im
Grundsatz anzuerkennen.

(1) Vgl. Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 16;
vgl. auch Säcker, Grundprobleme, S. 54.

5. Teil: Möglichkeiten der wirtschaftslenkenden Beeinflussung der tariflichen Regelungsbefugnis

Vorbemerkung

Auszugehen ist von dem Ergebnis, daß eine Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht im Grundsatz zu bejahen ist. Die Tarifpartner bewegen sich daher außerhalb ihrer rechtlich geschützten Betätigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG), wenn sie gesamtwirtschaftlich schädliche Lohnvereinbarungen treffen. Wie erwähnt, ist der Staat berechtigt, auf die Tarifpartner lenkenden Einfluß zu nehmen, wenn diese ihre Grenzen überschreiten. Es ist daher jetzt die Frage zu klären, welche Lenkungsmaßnahmen in Betracht kommen. Lenkenden Einfluß auf die Tarifpartner können zunächst die Gerichte ausüben. Auf Anrufung durch einen Tarifpartner kann z.B. das Gericht eine Tarifvertragsregelung für unwirksam erklären. Die Beeinflussung der Tarifpartner durch die Gerichte ist ein Lenkungsmittel *de lege lata*, da es an die bestehende Rechtslage anknüpft. Lenkenden Einfluß auf die Tarifpartner kann auch der Gesetzgeber durch Erlass von Vorschriften ausüben, die die Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorschreiben. Diese Vorschriften sind Lenkungsmittel *de lege ferenda*. Im folgenden ist daher die Frage zu klären, ob die Lenkungsmöglichkeiten *de lege lata* ausreichen, um die Tarifpartner mit Erfolg an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu binden. Falls diese Frage verneint wird, ist anschließend die Frage zu klären, welche Lenkungsmittel *de lege ferenda* in Betracht kommen,

§ 1 Möglichkeiten der wirtschaftslenkenden Beeinflussung der tariflichen Regelungsbefugnis de lege lata

I. Vorbemerkung

Wie angedeutet, können auch die Gerichte auf die Tarifpartner Einfluß ausüben. Ein richterlicher Urteilspruch kann einen Tarifvertrag für unwirksam erklären. Als Rechtsgrundlage der Anrufung der Gerichte zur rechtlichen Nachprüfung eines gesamtwirtschaftlich schädlichen Tarifvertrages kommt § 138 BGB in Betracht (1). Nach dieser Vorschrift ist ein Tarifvertrag nichtig, wenn er gegen die guten Sitten verstößt. Neben der Anrufung der Gerichte nach § 138 BGB wegen Abschlusses eines sittenwidrigen Vertrages ist als Rechtsgrundlage richterlicher Nachprüfung eines gesamtwirtschaftlich schädlichen Verhaltens der Tarifpartner § 823 Abs. 1 BGB in Erwägung zu ziehen (2). Nach dieser Vorschrift ist eine Gewerkschaft gegenüber den Unternehmerseignern zum Ersatz des Schadens verpflichtet, der durch eine von den Gewerkschaften veranlaßte, schuldhaft und widerrechtliche Verletzung eines nach § 823 Abs. 1 BGB geschützten Rechts der Betriebsinhaber entstanden ist. Eine solche Rechtsverletzung kann in einem wegen "sozialer Inadäquanz" rechtswidrig geführten Arbeitskampf liegen (3).

-
- (1) So auch Koppensteiner, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 243;
Säcker, Grundprobleme, S. 52 ff;
vgl. auch Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 101 f;
Zöllner, in: Der Arbeitgeber, 1969, Heft 12,
S. 454 (455).
 - (2) Vgl. Koppensteiner, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 243;
Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 93 ff;
vgl. auch Löwisch, RdA 1969, S. 129 (136);
Zöllner, a.a.O., S. 455.
 - (3) Hierzu ausführlich unten S. 173 ff.

II. Die Einschaltung der Gerichte

1. Orientierungsdaten als Judiziabilitätsmaßstäbe?

Die Einschaltung der Gerichte zur zivilrechtlichen Nachprüfung eines sittenwidrigen Vertrages (§ 138 BGB) oder eines rechtswidrigen Verhaltens der Tarifpartner (§823 Abs. 1 BGB) kommt nur in Betracht, wenn judiziable Maßstäbe vorhanden sind, an denen das Verhalten der Tarifpartner gemessen werden kann.

Biedenkopf (1) erhob gegen die Einschaltung der Gerichte keine Bedenken wegen fehlender Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das wirtschaftliche Gesamtwohl (2). Seine Bedenken richteten sich gegen die Judiziabilität gesamtwirtschaftlicher Allgemeinwohlinteressen, da der Gesetzgeber, so meinte er, keine genauen, positivrechtlichen Kriterien zur Konkretisierung des gesamtwirtschaftlichen Gemeinwohls bereitgestellt habe (3). Den Mangel eines fehlenden Justiziabilitätsmaßstabes machte Biedenkopf 1963 geltend. Zu dieser Zeit war das Institut des "Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" (4) noch nicht geschaffen sowie das Stabilitätsgesetz noch nicht erlassen.

Bulla (5) hat nach Schaffung des Instituts des "Sachverständigenrates" das Vorhandensein von positivrechtlichen Kriterien für eine Grenzziehung der tariflichen Regelungsbefugnis bejaht.

(1) Grenzen, S. 63 f.

(2) Biedenkopf, Grenzen, S. 63.

(3) Biedenkopf, Grenzen, S. 63

(4) Vgl. § 2 des "Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" v. 14.8.1963 (BGBl. I, S. 685), geändert d. Ges. v. 8.11.1966 (BGBl. I, S. 633).

(5) Soziale Selbstverantwortung, S. 100.

Bulla meint, das Gremium des Sachverständigenrates stelle "aufgrund objektiv-wissenschaftlicher Analyse der volkswirtschaftlichen Situation Prognosen in festen Zahlen als Grenzwerte" (1) auf, innerhalb derer sich die "Lohnbewegungen abspielen" dürften (2). Eine konsequente Weiterführung der Ansicht Bullas auf die jetzige Zeit - also nach der Verfassungsänderung des Art. 109 GG und dem Erlass des Stabilitätsgesetzes - würde bedeuten, daß die in der Konzertierte Aktion zur Verfügung gestellten "Orientierungsdaten" (§ 3 StabG) als Judiziabilitätsmaßstäbe anzusehen seien. Die Tatsache, daß das Stabilitätsgesetz die Orientierungsdaten nicht für verbindlich erklärt, schließt es nicht von vornherein aus, sie als Konkretisierungskriterien für einen Gemeinwohlverstoß heranzuziehen (3).

Zur Feststellung eines gemeinwohlwidrigen Verhaltens der Tarifpartner bedarf es jedoch keiner besonderen Judiziabilitätsmaßstäbe wie der "Orientierungsdaten". Das gesamtwirtschaftliche Gemeinwohl ist, wie erwähnt (4), durch das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht bereits konkretisiert. Daher ist jedes koalitionsmäßige Verhalten an diesem Gleichgewicht zu messen.

Daher ist jetzt die Frage zu klären, ob durch Einschaltung der Gerichte ein gesamtwirtschaftlich richtiges Verhalten der Tarifpartner erreicht werden kann.

(1) Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 100.

(2) Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 101.

(3) So auch Koppensteiner, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 242.

(4) Siehe oben S. 143 ff.

2. Gemeinwohlschädliche Arbeitskämpfe als sozial-inadäquates Verhalten?

Bulla (1) meint, ein Arbeitskampf sei sozial-inadäquat und damit rechtswidrig, wenn er nicht nur den "Ordnungsvorstellungen der Gemeinschaft" zuwiderlaufe, sondern auch die wirtschaftlichen Grundlagen der Gemeinschaft antaste und so "die Existenz der Gemeinschaft selbst" bedrohe. Nipperdey (2) ist der Ansicht, daß ein Arbeitskampf, der durch gröbliche Mißachtung der "Orientierungsdaten" (§ 3 StabG) das Gemeinwohl gefährde, sozialinadäquat und rechtswidrig sei.

Das im Strafrecht entwickelte Prinzip der Sozialadäquanz hat im zivilrechtlichen Deliktsrecht die Bedeutung, daß es einem - tatbestandsmäßig als unerlaubte Handlung (§ 823 BGB) anzusehenden - Verhalten die Rechtswidrigkeit nimmt (3). Das Prinzip gilt daher auch als Maßstab für die Bewertung tatbestandsmäßig deliktischer Arbeitskampfmaßnahmen auf ihre Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit hin (4). Ein Arbeitskampf wird als sozialinadäquat - damit als rechtswidrig - angesehen, wenn er der "sozial-ethischen Ordnung des Gemeinschaftslebens" (5) widerspricht.

(1) Soziale Selbstverantwortung, S. 97.

(2) Arbeitsrecht, Bd. II/2, S. 1032.

(3) Die soziale Adäquanz ist der in der sozialethischen Ordnung des Gemeinschaftslebens wurzelnde gewohnheitsrechtliche Rechtfertigungsgrund für tatbestandsmäßiges Verhalten;

vgl. auch BAG AP Nr. 2 zu Art. 9, Arbeitskampf.

(4) Vgl. Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 94.

(5) Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 96.

Anspruchsgrundlage für eine Schadensersatzpflicht gegenüber den durch einen Arbeitskampf geschädigten Unternehmenseignern ist § 823 Abs. 1 BGB (1). Eine deliktische Haftung der Gewerkschaften kommt in Betracht, wenn diese durch eine rechtswidrige und schuldhaftige Handlung ein "sonstiges Recht" i.S. von § 823 Abs. 1 BGB verletzt haben. Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb wird als "sonstiges Recht" anerkannt (2). Der rechtswidrige Arbeitskampf ist ein Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (3). Daher stellt ein rechtswidriger Arbeitskampf eine unerlaubte Handlung dar (§ 823 Abs. 1 BGB), die die am Arbeitskampf Beteiligten - das regelmäßig zu bejahende Verschulden vorausgesetzt - zur Leistung von Schadensersatz an die Betriebseigner verpflichtet (4). An einem Arbeitskampf sind neben den Arbeitnehmern die Gewerkschaften beteiligt. Die Gewerkschaften sind Anspruchsgegner, wenn sie die Arbeitnehmer veranlaßt haben, unter Bruch ihrer Arbeitsverträge einen zum Schadensersatz verpflichtenden Streik durchzuführen bzw. durch Unterstützungsmaßnahmen gegen die Friedenspflicht verstoßen haben (5). Die Frage, ob ein Arbeitskampf zur Durchsetzung gesamtwirtschaftlich-schädlicher Lohnvereinbarungen rechtswidrig ist (6), braucht hier nicht weiter ver-

(1) Vgl. BGHZ 3, S. 271 (278 f);

LAG Freiburg, in: Jus 1953, S. 1278 (1279).

(2) Vgl. BGHZ 3, S. 271 (278 f).

(3) Vgl. Hueck-Nipperdey, Grundriß, S. 297 f.

(4) Vgl. Weitnauer, DB 1970, S. 1687 (1689).

(5) Vgl. Weitnauer, DB 1970, S. 1687 (1689).

(6) Vgl. hierzu fernerhin Löwisch, RdA 1969, S. 129 (136)

Koppensteiner, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 243 ff;

Zöllner, in: Arbeitgeber, 1969, Heft 12, S. 454 (455)

Säcker, Grundprobleme, S. 54.

folgt zu werden.

Selbst wenn man einen gesamtwirtschaftlich schädlichen Arbeitskampf für rechtswidrig hält, ist die Einschaltung der Gerichte aus nationalökonomischer Sicht keine ausreichende Maßnahme, um die Tarifpartner in einer den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechenden Weise lenkend zu beeinflussen. Gerichte werden nur auf Anruf einer Partei tätig. Das bedeutet, daß ein Gericht über die Gemeinwohlverträglichkeit koalitionsmäßigen Handelns nur auf Anruf einer Tarifvertragspartei entscheiden kann. Damit ist die Geltendmachung eines Verstoßes gegen das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht allein von dem Willen einer Tarifvertragspartei abhängig. Der Staat besitzt dagegen nicht die Möglichkeit, über eine Anrufung der Gerichte auf die Tarifpartner lenkenden Einfluß zu nehmen.

3. Gemeinwohlschädliche Tarifverträge als sittenwidrige Rechtsgeschäfte?

Säcker hält ein gegen das Gemeinwohl verstoßendes Rechtsgeschäft für nichtig nach § 138 BGB (1). Aus dem Begriff und Wesen des "subjektiven Rechts als einer von der Rechtsordnung verliehenen, zur Befriedigung menschlicher Interessen dienenden Macht und seiner ethischen und sozialen Funktion" ergebe sich, so meint Säcker, daß jedes Recht "in den höheren Normen ... des Gemeinwohls" seine Schranke finden müsse (2). Tarifregelungen, die unter Mißachtung der Orientierungsdaten das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht beeinträchtigen, seien rechtswidrig (3). Mit dieser Ansicht steht Säcker im Schrifttum allein. Bulla ver-

(1) Grundprobleme, S. 52.

(2) Säcker, Grundprobleme, S. 52.

(3) Säcker, Grundprobleme, S. 54.

neint die Unwirksamkeit gemeinwohlschädlicher Tarifverträge ausdrücklich (1), obwohl er gemeinwohlschädliche Arbeitskämpfe für rechtswidrig hält. Er meint, das Prinzip der Sozialadäquanz erfasse nur Fälle des "(einseitigen) Eingriffs ... in die Rechtsgüterwelt des anderen Rechtsgenossen" (2). Ein solcher Fall läge aber bei gemeinwohlwidrigem Tarifabschluß gerade nicht vor (3).

Gegen die Sittenwidrigkeit eines gemeinwohlwidrigen Tarifvertrags spricht, daß jeder der Tarifparteien, wenn vielleicht auch unter Druck des anderen, durch den Tarifabschluß selbst gegen das Gemeinwohl verstoßen hat. Der Annahme, ein gemeinwohlwidriger Tarifvertrag sei sittenwidrig, stehen ferner Bedenken entgegen, eine Gemeinwohlschädlichkeit als Verstoß gegen die "guten Sitten" im Sinne von § 138 BGB anzusehen. Jedoch braucht die Frage, ob ein gesamtwirtschaftlich schädlicher Tarifvertrag unwirksam ist, hier nicht abschließend geklärt zu werden. Auch die Einschaltung der Gerichte auf der Rechtsgrundlage des § 138 BGB hängt vom Anruf der Gerichte durch eine der Tarifparteien ab. Der Staat ist lediglich unbeteiligter Dritter und nicht in der Lage, auf die Tarifpartner wirtschaftslenkenden Einfluß zu nehmen (4).

Somit ergibt sich, daß de lege lata die Tarifpartner nicht mit Erfolg an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gebunden werden können. Daher ist jetzt die Frage zu klären, welche Wirtschaftslenkungsmöglichkeiten de lege ferenda zulässig sind.

(1) Soziale Selbstverantwortung, S. 101 ff.

(2) Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 102.

(3) Bulla, Soziale Selbstverantwortung, S. 102.

(4) So betont auch Zöllner (Arbeitgeber, 1969, Heft 12, S. 454 (455)), daß die "Schwäche dieser Konzeption" (scil. die Einschaltung der Gerichte) darin liegt, "daß sie die Geltendmachung eines Verstoßes gegen Allgemeininteressen praktisch allein in die Hände einer Tarifvertragspartei... legt".

§ 2 Möglichkeiten der wirtschaftslenkenden Beeinflussung der tariflichen Regelungsbefugnis de lege ferenda -
Notwendigkeit und Geeignetheit staatlicher Lenkungsmaßnahmen

I. Abstufung möglicher Lenkungsmaßnahmen nach der Intensität der Einschränkung der Tarifautonomie

Als imperative Lenkungsmaßnahmen zur Bindung der tariflichen Regelungsbefugnis an das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" kommen de lege ferenda mehrere Möglichkeiten in Betracht. Eine vom Gesetzgeber ergriffene, imperativ-lenkende Maßnahme zur Bindung der koalitionsmäßigen Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht muß, sofern sie eine Beschränkung des tariflichen Freiheitsrechts zum Inhalt hat, **n o t w e n d i g** sein (1). Das Erfordernis der gesetzgeberischen Notwendigkeit des Einsatzes des Mittels folgt aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, nach dem auf die Wertrelation zwischen (grundrechtlich) geschütztem Rechtsgut und (durch die Einschränkung) zur Geltung zu bringendem Rechtsgut abzustellen ist. Dieses Erfordernis bedeutet hier, daß es keine, das tarifliche Freiheitsrecht weniger intensiv einschränkende, Lenkungsmaßnahme als die, die der Gesetzgeber einsetzen will, zur Erreichung des Ziels nach Art. 109 GG geben darf (2).

Daher ist zunächst eine Übersicht über die möglichen Lenkungsmaßnahmen, abgestuft nach der Intensität der Einschränkung koalitionsmäßiger Handlungsfreiheit, zu geben.

Die intensivste Beschränkung koalitionsmäßiger Betätigungsfreiheit enthält eine staatliche Lohnfestsetzung. Eine weniger intensive Einschränkung als die staatliche Lohnfestsetzung stellt für die Tarifpartner die Bindung der Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch staatliche Fest-

(1) Vgl. Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 209;
Klußmann, Grenzen von nachträglichen Eingriffen des Gesetzgebers, S. 127.

(2) Vgl. auch BVerfGE 7, S. 377 (405 ff).

legung von sog. "Toleranzgrenzen" dar. Die gesetzliche Einführung eines staatlichen Widerspruchs- oder Genehmigungsrechts ist gegenüber der Einführung von Toleranzgrenzen ein milderer Lenkungsmittel, da sie den Tarifpartnern die Festsetzung der Lohnhöhe überläßt. Mildestes Lenkungsmittel ist der Erlaß einer gesetzlichen Regelung, die die Beteiligung der Tarifpartner an der Konzertierten Aktion vorschreibt und die in der Konzertierten Aktion von den Beteiligten gemeinsam aufgestellten "Orientierungsdaten" für verbindlich erklärt ("verbindliche Konzertierte Aktion").

II. Notwendigkeit gesetzlicher Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung

Der Gesetzgeber ist, wie erwähnt, an den Grundsatz der Notwendigkeit gebunden (1). Dieser Grundsatz bedeutet hier, daß der Gesetzgeber die Tarifautonomie nur imperativ lenkend regeln darf, wenn das gesamtwirtschaftliche Gemeinwohl eine solche Regelung erfordert.

Im Schrifttum wird teilweise eine Allgemeinwohlbindung der Tarifautonomie zwar bejaht, die Möglichkeit gemeinwohlschädlichen Verhaltens der Tarifpartner jedoch verneint (2). Die Tarifautonomie sei zwar, so wird die Ansicht vertreten, Gemeinwohl-gebunden, die Tarif-

(1) Vgl. Klusmann, Grenzen von nachträglichen Eingriffen, S. 127;

Weber, Koalitionsfreiheit, S. 38;

BVerfGE 7, S. 377 (405 ff); 14, S. 288 (303 f).

(2) So Lerche, Zentralfragen, S. 30;

Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 221;

Söllner, AuR 1966, S. 257 (263);

a.A. Zöllner, in: Arbeitgeber 1969, Heft 12, S. 454 (455);

Koppensteiner, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 252.

partner würden aber das Gemeinwohl selbst verwirklichen (Grundsatz der "Selbstverwirklichung des Gemeinwohls"). Die Verfassung habe "die Benennung des koalitionsrechtlichen "Gemeinwohls" ... dem Koalitionsverfahren anvertraut." (1). Die Koalitionen würden daher durch ihr "antagonistisches Zusammenwirken" (2) selbst bestimmen, was dem Gemeinwohl entspräche (3). Das Allgemeinwohl sei Ausdruck dauernder Selbst-erzeugung (4). Es konkretisiere sich "im jeweiligen Ergebnis bzw. in den Intervallen der jeweils neu gebildeten Kompromißformeln" (5). Allgemeinwohl könne nur das sein, was die Tarifpartner für das allgemeine Beste halten (6). Die Bindung an das Allgemeinwohl sei daher, so meint Lerche (7), "nichts anderes als eine Kompetenzaussage".

Der Grundsatz der "Selbstverwirklichung" kann nicht anerkannt werden. Das "antagonistische Zusammenwirken" der Koalitionen bietet - wie oben ausgeführt - keine Gewähr dafür, daß die Ergebnisse der tariflichen Lohnvereinbarungen tatsächlich dem "allgemeinen Besten" entsprechen (8). Ein gemeinwohlverträgliches Verhalten der Tarifpartner ist gerade dann nicht gewährleistet, wenn man in der Allgemeinwohlbindung lediglich eine "Kompetenzaussage" sieht. Aus einer Kompetenz folgt nicht zugleich, daß der Kompetenzträger - hier die Tarifpartner - seine Kompetenz richtig gebraucht.

(1) Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 221.

(2) Lerche, Zentralfrage, S. 30.

(3) Ähnlich Söllner, AuR 1966, S. 257 (263).

(4) Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 221.

(5) Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 221.

(6) Lerche, Zentralfragen, S. 30.

(7) Zentralfragen, S. 30.

(8) So auch Klaus, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, S. 99 (135).

Die Erforderlichkeit von Lenkungsmaßnahmen entfällt auch dann nicht, wenn man der Ansicht Katzers (1) folgt. Er meint, die Tarifpartner würden sich "automatisch" gemeinwohlkonform verhalten, da die Belange der Koalitionen und die der Allgemeinheit gleichgelagert seien. Daher treffe jede Schädigung des Gemeinwohls immer auch die Interessen der Mitglieder der Koalitionen. Richtig ist, daß jede Schädigung des Gemeinwohls auch die Interessen der Mitglieder der Tarifpartner trifft. Die Koalitionen vereinbaren nur Regelungen für ihre Mitglieder. Es kann daher vorkommen, daß die Vereinbarungen zwar den Interessen ihrer Mitglieder entsprechen, sich aber über die Interessen der von der Allgemeinheit mitumfaßten Nichtmitglieder hinwegsetzen.

III. Geeignetheit gesetzlicher Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung

Wie gezeigt, ist eine gesetzliche Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht erforderlich. Eine gesetzliche Lenkungsmaßnahme muß nicht nur erforderlich, sondern auch *geeignet* sein, das durch die Maßnahme angestrebte Ziel zu erreichen (2). Daher muß eine gesetzliche Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an die gesamtwirtschaftlichen Ziele des Staates geeignet sein, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu erlangen und zu sichern (3).

(1) Katzer, Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Probleme der modernen Demokratie, in: Duvernell, Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Probleme der modernen Demokratie, S. 11 ff.

(2) Vgl. Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 209;
BVerfGE 7, S. 377 (409 ff);
BVerfGE 21, S. 150 (155 f).

(3) Vgl. Koppensteiner, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 229 (233, 255 f).

Die Bindung der tariflichen Lohnvereinbarungen an die gesamtwirtschaftlichen Ziele des Staates ist ein geeignetes Mittel, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu erlangen und zu sichern. Dies entspricht der überwiegenden Meinung im nationalökonomischen Schrifttum (1). Jedoch darf nicht außer Acht gelassen werden, daß durch eine Regelung des koalitionsmäßigen Vereinbarungsrechts nur die Tarif-, nicht aber die Effektivlöhne und damit die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme beeinflußt werden (2). Die Möglichkeit des Auseinanderklaffens von Tariflohnsätzen und tatsächlichen Stundenverdiensten (Effektivlohnsätzen) stellt die Geeignetheit einer Bindung tariflicher Lohnfestsetzung als Lenkungsmittel zur Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Frage (3). Je stärker sich die tatsächliche Lohnbildung von den tariflichen Vereinbarungen entfernt ("Lohndrift"), um so geringer sind die Wirkungen staatlicher Lenkung. An der Lohndrift kann eine staatliche Lenkung unter Umständen "komplett scheitern" (4).

In dieser Arbeit wird untersucht, ob Wirtschaftslenkungsmaßnahmen zulässig sind, falls durch eine Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das gesamt-

(1) Vgl. insbes. Münch, in: Stern-Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität, S. 103;

Klaus, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, S. 99 (100).

(2) Vgl. Koppensteiner, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 229 (256).

(3) A.A. Klaus, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, S. 99 (100).

(4) Gerfin, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, S. 472 (473).

wirtschaftliche Gleichgewicht dieses gesichert werden kann. Daher kann hier nicht über Richtigkeit oder Unrichtigkeit einer nationalökonomischen Theorie entschieden werden. Offensichtlich geht auch der Gesetzgeber von der Geeignetheit der Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung aus, da er in § 3 StabG die Koalitionen über die "Konzertierte Aktion" in die zur Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderliche "Globalsteuerung" miteinbezogen hat.

§ 3 Die Zulässigkeit der wirtschaftslenkenden Beeinflussung der tariflichen Regelungsbefugnis durch imperative Lenkungsmaßnahmen

Wie ausgeführt, ist der Gesetzgeber befugt, die tarifliche Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht imperativ lenkend zu binden. Imperative Lenkungsmaßnahmen sind erforderlich und geeignet, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu erlangen und zu sichern.

Daher ist jetzt die Frage zu klären, welche der erwogenen Lenkungsmaßnahmen zulässig sind. Die Zulässigkeit der Lenkungsmaßnahmen wird in der Reihenfolge geprüft, wie sie der (oben vorgenommenen (1)) Abstufung entspricht.

I. Die Zulässigkeit staatlicher Lohnfestsetzung

Die intensivste Beschränkung koalitionsmäßiger Handlungsfreiheit enthält die staatliche Lohnfestsetzung. Unter der staatlichen Lohnfestsetzung versteht man

(1) Siehe oben S. 176.

die Bindung der Tarifpartner an vom Staat festgesetzte Lohnsätze. Es bedarf keiner besonderen Erörterung, daß die gesetzliche Einführung einer staatlichen Lohnfestsetzung verfassungsrechtlich unzulässig ist. Bei einer Bindung der Koalitionen an staatliche Lohnsätze wären die Tarifpartner ihres Kernbereichs verbandsmäßiger Lohngestaltung beraubt. Die Lenkungsmaßnahme enthielte einen Eingriff in den unbedingt zu schützenden Mindestinhalt des Grundrechts des Art. 9 Abs. 3 GG und damit eine Regelung in den Kernbereich hinein (1).

II. Die Zulässigkeit einer Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an "Toleranzgrenzen"

Eine nicht so intensive Einschränkung der tariflichen Freiheit enthält gegenüber der staatlichen Lohnfestsetzung das Lenkungsmittel der Bindung der tariflichen Lohngestaltung an "Toleranzgrenzen".

Unter dieser Lenkungsmaßnahme ist folgendes zu verstehen: Vor einer anstehenden Lohnrunde würde ein staatliches Gremium einen Lohntoleranzraum - z.B. 3 - 6 % - festsetzen, innerhalb dessen sich die Koalitionen bei ihren Lohnfindungen nach oben hin bewegen dürften.

Darüber, ob die gesetzliche Einführung eines solchen imperativen Steuerungsmittels zulässig ist, gibt es im Schrifttum nur wenige Stellungnahmen. Zöllner (2) ist der Ansicht, daß eine gesetzliche Einführung von Toleranzgrenzen "in einem gewissen Maß" nicht unzulässig sei, da es keine Macht ohne Verantwortung geben dürfe. Eine weitere Begründung für seine Auffassung

-
- (1) So auch Löwisch, RdA 1969, S. 130;
 Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 255;
 vgl. auch Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 331.
 (2) In: Arbeitgeber 1969, Heft 12, S. 454 (456).

gibt Zöllner nicht. Löwisch (1) hält das Lenkungsmittel einer Bindung der Tarifaufonomie an Toleranzgrenzen für unzulässig. Er meint, die koalitionsmäßige Handlungsfreiheit sei bei einer Bindung "nur ein Schatten eigentlicher Tarifaufonomie". Scholz (2) und Koppensteiner (3) vertreten eine Mittelmeinung. Die Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an Toleranzgrenzen, meint Scholz, könnte zwar, müßte jedoch nicht die Tarifaufonomie inhaltlich entleeren (4). Koppensteiner ist der Ansicht, daß mehr für als gegen die Verfassungswidrigkeit einer Lenkung der Koalitionen durch eine Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an Toleranzgrenzen spreche (5).

1. Vereinbarkeit mit der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft?

Löwisch (6) hält die gesetzliche Einführung von Toleranzgrenzen für unvereinbar mit der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft. Der "Unterschied zu einer Zentralverwaltungswirtschaft", so meint Löwisch, sei "kaum mehr sichtbar".

Seiner Ansicht ist entgegenzuhalten, daß die Einführung von Toleranzgrenzen allein eine Wirtschaftsordnung (7) noch nicht zu einer Zentralverwaltungswirt-

(1) In: RdA 1969, S. 129 (130).

(2) Koalitionsfreiheit, S. 331.

(3) In: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 259.

(4) Koalitionsfreiheit, S. 331.

(5) In: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 259.

(6) RdA 1969, S. 129 (130).

(7) Über den Begriff der Wirtschaftsordnung siehe oben S. 47 ff.

schaft macht. Erst bei Beschränkung aller wirtschaftlichen, grundrechtlichen Handlungsfreiheiten (1) der privaten Wirtschaftssubjekte wäre es gerechtfertigt, von einer Zentralverwaltungswirtschaft zu sprechen. Die Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an Toleranzgrenzen greift möglicherweise in das Betätigungsrecht des Art. 9 Abs. 3 GG ein (2), bedeutet jedoch nicht die Festlegung auf eine mit dem Grundgesetz unvereinbare Wirtschaftsordnung.

Eine Wirtschaftslenkung durch gesetzliche Einführung von Toleranzgrenzen ist daher mit der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft vereinbar.

2. Eingriff in den Kernbereich verbandsmäßiger Lohngestaltung?

Wie erwähnt, ist unbedingt zu schützender, unantastbarer Inhalt der Tarifautonomie ein Kernbereich koalitionsmäßiger Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Aus dem Schutz dieses Kernbereichs folgt nicht zugleich, wie bereits festgestellt, daß die tarifliche Handlungsfreiheit in ihrem Bestand nicht angetastet werden darf. Der Schutz eines Kernbereichs durch Art. 9 Abs. 3 GG setzt einer staatlichen Regelung der Tarifautonomie lediglich Grenzen (3).

(1) Über die wirtschaftlichen Handlungsfreiheiten im Grundgesetz siehe oben S. 58 ff.

(2) Diese Frage ist Gegenstand der folgenden Erörterungen.

(3) Vgl. Säcker, Grundprobleme, S. 91 f;
Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 329;
Weber, Koalitionsfreiheit, S. 36 f.

Wichtigster Bereich koalitionsmäßiger Betätigung ist die tarifliche Lohngestaltung. In deren Kernbereich darf der wirtschaftslenkende Staat nicht eingreifen (1). Daher ist jetzt die Frage zu klären, ob eine Bindung der Koalitionen an Toleranzgrenzen in diesen Kernbereich eindringen würde.

Die Beantwortung dieser Frage setzt zunächst die Klärung voraus, wie der Kernbereich koalitionsmäßiger Handlungsfreiheit im Wege der Auslegung zu ermitteln ist. Bei dieser Auslegung ist nach einem "Subtraktionsverfahren" vorzugehen (2). Zu fragen ist, welche Bedeutung das Grundrecht *n a c h s e i n e r E i n - s c h r ä n k u n g* im sozialen Leben noch hat. Festzustellen ist also, ob dem Grundrechtsträger nach Einschränkung seines grundrechtlichen Betätigungsrechts noch ein freier Handlungsraum in der Weise verbleibt, daß der Inhalt des Grundrechts in seinem wesentlichen Kern als gewahrt anzusehen ist. Die Bestimmung des unantastbaren Inhalts des Kernbereichs tariflicher Lohngestaltung ist im Schrifttum und in der Rechtsprechung noch nicht vorgenommen worden. Für die Interpretation des Inhalts des Kernbereichs verbandsmäßiger Lohnregelung kann daher nicht von allgemein anerkannten Konkretisierungsrichtpunkten ausgegangen werden. Daher erscheint es angemessen, auf Konkretisierungsrichtpunkte zurückzugreifen, die für Rechtsbereiche außerhalb der Tarifautonomie aufgestellt

(1) Herrschende Meinung;

vgl. insbes. Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 329;

Säcker, Grundprobleme, S. 94;

BVerfGE 4, S. 96 (110).

(2) So auch Pernthaler, Mitbestimmung, S. 60.

worden sind. Hierzu bieten sich die in der Rechtsprechung zur Selbstverwaltungsgarantie zugunsten der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) aufgestellten Richtpunkte zur Bestimmung des Inhalts des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts an. Ein Zurückgreifen auf die Rechtsprechung zur gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie ist insbesondere aus zwei Gründen gerechtfertigt: Zum einen wird auch die Bestimmung des Inhalts der institutionellen Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung nach einer Kernbereichskonstruktion vorgenommen (1). Zum anderen erfüllen die Tarifpartner ähnlich den Gemeinden eigene gesellschaftliche Aufgaben im Rahmen einer, zwar durch den Gesetzgeber einschränkbaren, jedoch verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltung (2).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (3) dringt eine Regelung in den Kernbereich gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts ein, wenn die Regelung die Selbstverwaltung so einschränkt, daß der Gemeinde die Möglichkeit ihrer Rechtsausübung soweit genommen wird, daß die Selbstverwaltung nur noch ein "Scheindasein" führt.

Daher ist der Kernbereich tariflicher Lohngestaltung verletzt, wenn eine gesetzliche Regelung die durch Art. 9 Abs. 3 GG den Tarifpartnern gewährte Garantie zur selbständigen Lohnregelung zu einer "leerlaufenden" Garantie macht (4).

(1) Vgl. Leibholz-Rinck, Grundgesetz, Art. 28, Anm. III;

BVerfGE 22, S. 180 (205);

BVerfGE 11, S. 266 (274);

BVerfGE 17, S. 172 (182);

vgl. auch Säcker, Grundprobleme, S. 91 f.

(2) Vgl. oben S. 12.

(3) Vgl. BVerfGE 22, S. 180 (204 f.).

(4) Vgl. Pernthaler, Mitbestimmung, S. 183;

Biedenkopf, RdA 1970, S. 129 (136);

vgl. auch Herschel, RdA 1967, S. 71 (72).

Ausgehend von dieser Konkretisierung des Kernbereichs ist nun die Frage zu beantworten, ob die Einführung von verbindlichen Toleranzgrenzen zulässig ist. Die Klärung der Zulässigkeit hat zunächst von den **W i r k u n g e n** der Toleranzgrenzen auszugehen. Entsprechend dem Subtraktionsverfahren (1) ist zu fragen, ob den Tarifpartnern nach Bindung ihres Lohnregelungsrechts an "Toleranzgrenzen" noch ein - den Kernbereich wahrer - hinreichender Handlungsraum verbleibt. Dies hängt davon ab, ob der - den Koalitionen durch die Toleranzgrenzen gewährte - "Lohnspielraum" als noch (handlungs-)wertgleich mit dem Kernbereich verbandsmäßiger Lohngestaltung angesehen werden kann.

Selbst wenn man der Ansicht ist, daß den Tarifpartnern ein hinreichender Entscheidungsraum verbliebe, wenn z.B. die Festlegung einer Toleranzgrenze eine Lohnsteigerung von 2 - 8 % zuließe, wäre es jedenfalls nicht mehr gerechtfertigt, von einem den Kernbereich währenden Entscheidungsraum der Koalitionen zu sprechen, wenn die Toleranzgrenzen eine Lohnsteigerung von 3 - 4 % zulassen würden. In diesem Fall wäre die verbliebene tarifliche Regelungsbefugnis nur ein "Schatten" eigentlicher Tarifautonomie (2). Ein den Koalitionen durch die Toleranzgrenzen gewährter Lohnspielraum, der eine koalitionsmäßige Lohnregelung nur in der im letzten Beispiel gewählten Höhe zuließe, würde das tarifliche Lohnfindungsrecht zu einem Scheindasein herabsetzen und daher eine Verletzung des Kernbereichs bedeuten (3).

(1) Siehe oben S. 182.

(2) Vgl. Löwisch, RdA 1969, S. 129 (130).

(3) Vgl. Herschel, RdA 1967, S. 71 (72), der hier von einem Eingriff in die Tarifautonomie, durch den das koalitionsmäßige Regelungsrecht "in seiner Totalität mattgesetzt ist", sprechen würde.

Eine gesetzliche Einführung von Toleranzgrenzen setzt daher voraus, daß eine Einigung darüber erzielt werden müßte, bei welchem "Toleranzspielraum" der Kernbereich verbandsmäßiger Lohngestaltung noch unangestastet wäre und wann nicht. Eine solche Abgrenzung ist aber bereits gedanklich nicht möglich.

Aus dieser Abgrenzungsschwierigkeit allein folgt noch nicht, daß eine Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an Toleranzgrenzen wegen eines Eingriffs in den Kernbereich unzulässig ist.

Die Unzulässigkeit ergibt sich aber in jedem Fall daraus, daß eine solche Bindung die Tarifaufonomie zu einer "leerlaufenden" Garantie macht, da sie den Tarifpartnern die "Qualität a l s K o a l i t i o n " (1) entzieht.

Die Koalitionen sind, wie bereits dargestellt, Verbände, die auf ein Tätigwerden zugunsten eines bestimmten Personenkreises angelegt sind. Dieses Tätigwerden besteht gerade darin, für ihre Mitglieder die Löhne auszuhandeln. Zweck der Übertragung der Befugnis zur Regelung des Arbeitslebens vom Staat auf die Tarifpartner ist daher nicht nur, die Ordnung des Arbeitslebens und den Schutz der Koalitionsmitglieder den Verbänden zu überlassen. Zweck der Übertragung der Regelungsbefugnis ist auch, den Tarifpartnern das V e r f a h r e n der selbständigen Lohnbildung zu überlassen (2). Die Funktion des Tarifvertragssystems ist es, den Tariflohn nach dem Prinzip der Konfrontation in echten Tarifverh a n d l u n g e n der Koalitionen zu bilden (3).

(1) Dieser Begriff stammt von Pernthaler (Mitbestimmung, S. 183), der ihn jedoch in einem anderen Zusammenhang gebraucht.

(2) So auch Säcker, Grundprobleme, S. 47;
vgl. auch Koppensteiner, in: Hoppmann, Konzertierte Aktion, S. 258.

(3) So auch Schwerdtfeger, Mitbestimmung, S. 121;
vgl. auch Scholz, Koalitionsfreiheit, S. 50.

Daher ist der Schutz des koalitionsmäßigen Lohnregelungsrechts durch Art. 9 Abs. 3 GG nicht nur in den materiellen Ergebnissen der Lohnvereinbarungen, sondern auch in dem eingeschlagenen Verfahren selbst zu sehen. Der Sinn der Tarifautonomie liegt damit nicht nur in dem Streben nach gerechten Löhnen, sondern auch in dem gegenseitigen Aushandeln der Löhne.

Der Schutz des Lohnbildungsverfahrens durch Art. 9 Abs. 3 GG läßt sich auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (1) entnehmen. Das Gericht hat ausgesprochen, daß die Tarifautonomie den Zweck verfolgt, "die Höhe der Arbeitsvergütung... f e s t z u - l e g e n " .

Aus der verfassungsrechtlichen Garantie des Verfahrens der Lohnbildung durch die Tarifpartner folgt somit:

Den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen wird die Qualität als Koalition entzogen, wenn die Tarifpartner durch eine gesetzliche Regelung in ihrer Freiheit soweit beschränkt werden, daß das Lohnbildungsverfahren nicht mehr als ein Lohnbildungsverfahren d e r T a r i f p a r t n e r anzusehen ist.

Bei einer Bindung der koalitionsmäßigen Lohnregelungsbefugnis an Toleranzgrenzen ist ein solcher Entzug gegeben.

3. Eingriff in die Garantie des Koalitionswohls?

Art. 9 Abs. 3 GG gewährleistet den Tarifpartnern eine Garantie der Maßnahmen, die zur Sicherung des Koalitionswohls notwendig sind (2).

(1) BVerfGE 18, S. 18 (28); Sperrung vom Verfasser.

(2) Säcker, Grundprobleme, S. 67, spricht von einer der Koalitionsbetätigung "akzessorischen Thematik der nach Selbsterhaltung strebenden sicherheitspolitischen Koalitionsaktivität".

Unter dem Koalitionswohl ist der Erhalt von Existenz und Effizienz der Tarifpartner zu verstehen (1). Daher ist in den verfassungsrechtlichen Schutz der Tarifautonomie auch der Schutz der zur Sicherung von Existenz und Effizienz der Tarifpartner erforderlichen Maßnahmen einzubeziehen (2). Die Garantie der zur Sicherung des Koalitionswohls erforderlichen Maßnahmen durch Art. 9 Abs. 3 GG folgt daraus, daß die Verwirklichung der Koalitionsaufgaben von der Leistungsfähigkeit der Tarifpartner abhängig ist. Voraussetzung zur Anerkennung eines Verbandes als Koalition ist, wie oben erwähnt (3), die Fähigkeiten des Verbandes, sozialen Druck auf den sozialen Gegenspieler ausüben zu können. Die Ausübungsmöglichkeit eines solchen Drucks ist desto größer, je größer die Mitgliederzahl ist.

Die Tarifpartner sind daher umso leistungsfähiger und entsprechen desto mehr ihrer Bedeutung, je stärker ihre Mitgliederzahl ist (4). Daraus folgt, daß aus Art. 9 Abs. 3 GG auch das Recht der Tarifpartner folgt, ihre "Schlagkraft" durch Maßnahmen mit dem Ziel der Mitgliedererhaltung zu stärken. In dieses Recht wäre bei Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an Toleranzgrenzen eingegriffen, wenn diese eine Verringerung des Mitgliederstandes der Koalitionen hervorrufen sollte. Die Frage, ob ein Mitgliederschwund zugleich den Tarifpartnern die Qualität als Koalition entzieht,

(1) Vg. Säcker, Grundprobleme, S. 67

(2) So auch Säcker, Grundprobleme, S. 67.

(3) S. 122.

(4) Vgl. Säcker, Grundprobleme, S. 67.

braucht hier nicht abschließend geklärt zu werden, da sich die Unzulässigkeit der Einführung von Toleranzgrenzen bereits aus den oben dargestellten Gründen ergibt.

III. Die Zulässigkeit der gesetzlichen Einführung eines staatlichen Widerspruchs- oder Genehmigungsrechts

Die Möglichkeit der Wirtschaftslenkung durch Erlaß eines Gesetzes, das das Wirksamwerden der Tarifvertragsbestimmungen von der Nichtausübung eines staatlichen Widerspruchsrechts oder der Erteilung einer staatlichen Genehmigung abhängig macht, ist bislang nur von Sacker (1) erwogen worden. Er hält den Erlaß eines solchen Gesetzes für zulässig. Wenn man die Gemeinwohlbindung der Tarifpartner bejahe, so meint Sacker, könne man in der gesetzlichen Einführung eines Verfahrens, das die Einhaltung dieser Verpflichtung rechtlich kontrollierbar mache, keine verfassungswidrige Begrenzung der Tarifautonomie sehen (2). Diese Auffassung ist abzulehnen. Aus einer Allgemeinwohlbindung kann nur die Folgerung gezogen werden, daß die Tarifpartner bei allgemeinwohlschädlichem Verhalten auf die Grenzen ihrer Betätigungsfreiheit stoßen. Dem Gesetzgeber ist es jedoch auch dann verwehrt, imperative Wirtschaftslenkungsmaßnahmen zu ergreifen, wenn diese Regelungen in den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich verbandsmäßiger Lohngestaltung eindringen (3).

(1) Grundprobleme, S. 72 f.

(2) Sacker, Grundprobleme, S. 73.

(3) Vgl. oben S. 117 ff.

Die Bindung der tariflichen Lohnregelung an ein staatliches Widerspruchs- oder Genehmigungsrecht würde in den geschützten Kernbereich eingreifen. Den Tarifpartnern wäre zum Zeitpunkt des Abschlusses des Tarifvertrages zwar die Handlungsfreiheit gewährt. Durch die Ausübung des staatlichen Widerspruchs- oder Genehmigungsrechts würde jedoch rückwirkend ein Eingriff in den Kernbereich (1) verbandsmäßiger Lohngestaltung vorgenommen werden.

(1) Siehe oben S. 185 f.

IV. Zulässigkeit der gesetzlichen Einführung einer "verbindlichen Konzertierten Aktion"

Wie dargestellt, ist eine gesetzliche Regelung der koalitionsmäßigen Lohngestaltung durch Lenkungsmaßnahmen der staatlichen Lohnfestsetzung, der Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an Toleranzgrenzen oder ein staatliches Widerspruchs- oder Genehmigungsrecht unzulässig. Daher ist jetzt die Frage zu klären, ob ein weiteres Lenkungsmittel in Erwägung zu ziehen ist, das nicht nur geeignet ist, die Tarifpartner an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu binden, sondern auch mit Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar ist.

Als ein solches Lenkungsmittel ist der Erlass eines Gesetzes mit folgendem Inhalt in Erwägung zu ziehen: Die Beteiligung der Tarifpartner (und anderer Mitglieder (1)) an der Konzertierten Aktion ist zwingend. Die Konzertierte Aktion enthält die Institution eines (staatlichen) Entscheidungsgremiums, das berechtigt ist, lohnpolitische Beschlüsse zu fassen. Diese Beschlüsse, die von den an der Konzertierten Aktion Beteiligten - also auch den Koalitionen - gefaßt werden, werden als Orientierungsdaten für verbindlich erklärt.

Da in dieser Konzertierten Aktion im Gegensatz zur bestehenden Rechtslage (2) verbindliche Beschlüsse gefaßt werden, ist dieses Lenkungsmittel als "verbindliche Konzertierte Aktion" zu bezeichnen.

(1) Hierzu unten S. 195 f.

(2) Siehe oben S. 38.

Die "verbindliche Konzertierte Aktion" als Lenkungsmittel ist im nationalökonomischen Schrifttum von Klaus (1) erwogen worden. Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wurde sie dagegen noch nicht erörtert.

Bevor die Frage geklärt wird, ob ein solches Lenkungsmittel verfassungsrechtlich (Art. 9 Abs 3 GG) zulässig ist, ist die Frage zu beantworten, wer dem Entscheidungsgremium angehören soll.

Mitglied dieses Gremiums sollte die Bundesregierung sein. Neben dem Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsminister als den wichtigsten Vertretern der staatlichen Wirtschaftspolitik sollten weitere Minister der Spezialressorts hinzugezogen werden (2). Fernerhin sind die Gebietskörperschaften einzubeziehen. Die Mitgliedschaft der Deutschen Bundesbank als "Hüterin der Währung" (3) ist außerdem erforderlich. Die Bundesbank ist als Träger des geld- und kreditpolitischen Instrumentariums eine der wichtigsten wirtschaftspolitischen Instanzen (4).

-
- (1) In: Dürr, Neue Wege der Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 67, S. 11 (40);
vgl. auch ders., Die mißverstandene Tarifautonomie, in: Wirtschaftswoche, 1973, Nr. 1/2, S. 23 (24).
 - (2) So auch Klaus, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 51, S. 99 (128).
 - (3) Stachels, Stabilitätsgesetz, S. 3.
 - (4) Vgl. Klaus, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, a.a.O., S. 128.

Neben der Bundesregierung, den Gebietskörperschaften und der Bundesbank sind die Koalitionen in die "verbindliche Konzertierte Aktion" einzubeziehen. Problematisch ist die Art der Mitgliedschaft der Tarifpartner. Sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerverbände sind zur Zeit in zahlreiche Unterverbände gegliedert (1). Daher können die lohnpolitischen Zielsetzungen innerhalb eines Verbandes unterschiedlich sein. Mangels verbandsinterner Abstimmung der sektoral und regional betriebenen Lohnpolitik entsteht eine Lohnkonkurrenz zwischen den Unterverbänden, d.h. ein horizontaler Wettbewerb zwischen den einzelnen Verhandlungseinheiten (2). Daher wäre eine horizontale Zentralisation von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen erforderlich, um die Vertreter der Koalitionen als Repräsentanten von Arbeitnehmern und Arbeitgebern anzuerkennen (3).

Die Klärung der Frage, ob das Lenkungsmittel der "verbindlichen Konzertierten Aktion" mit Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar ist, hängt von der Beantwortung der Frage ab, ob die Bindung der Tarifpartner an das Institut einer "verbindlichen Konzertierten Aktion" einen unzulässigen Eingriff in die koalitionsmäßige Handlungsfreiheit darstellt.

(1) Vgl. Schneider, Die Interessenverbände, S. 25 ff, 47 ff.

(2) Vgl. Klaus, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, S. 99 (129).

(3) Vgl. Klaus, a.a.O., S. 129.

Diese Frage ist aus folgenden Gründen zu verneinen:
 Eine gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungspflicht der Tarifpartner an dieser "Konzertierten Aktion" beschränkt zwar möglicherweise die tarifliche Handlungsfreiheit, da sie eine Handlungspflicht aufstellt. Die Beteiligungspflicht enthält jedoch zumindest keinen Eingriff in den (oben konkretisierten (1)) Kernbereich tariflicher Handlungsmacht. Auch aus der Verbindlichkeit der Orientierungsdaten folgt nicht eine Verfassungswidrigkeit der verbindlichen Konzertierten Aktion. Die Orientierungsdaten werden durch einen in freier Abstimmung gefaßten Beschluß für verbindlich erklärt. Die Orientierungsdaten werden daher mit Zustimmung der Tarifpartner zu einer mit Befolgungszwang ausgestatteten Lenkungsmaßnahme. Dieser Befolgungszwang enthält deshalb keinen Verstoß gegen den unbedingt zu schützenden Inhalt des Art. 9 Abs. 3 GG. Dem Befolgungszwang geht eine Pflicht der an der Konzertierten Aktion Beteiligten, mithin auch der Tarifpartner, zur Beschlußfassung voraus. Die Pflicht der Tarifpartner zur Mitwirkung an der Aufstellung der Orientierungsdaten enthält gleichfalls keinen unzulässigen Eingriff in die Tarifautonomie, da sie zumindest nicht in den Kernbereich verbandsmäßiger Gestaltungsfreiheit eindringt. Den Tarifpartnern verbleibt ein Handlungsraum eigener Lohnfindung, so daß ihnen die Qualität als Koalition nicht entzogen wird. Durch die Bindung der tariflichen Handlungsfreiheit an eine "verbindliche Konzertierte Aktion" würden nicht die koalitionsmäßigen Kompetenzen und Funktionen der Tarifpartner in einer verfassungswidrigen Weise vermindert (2).

(1) S. 187 f.

(2) Vgl. Klaus, in: Arndt, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, S. 99 (130);
 ders., in: Wirtschaftswoche, 1973, Heft 1/2, S. 23 (24).

Ein - durch eine "verbindliche Konzertierte Aktion" institutionell gesichertes - Mitwirkungsrecht der Koalitionen an der staatlichen Wirtschaftspolitik, insbesondere bei der Formulierung gesamtwirtschaftlicher Ziele, würde den Tarifpartnern eine größere Bedeutung im Gesamtsystem einräumen als nach der jetzigen Rechtslage. Die gesetzliche Regelung eines solchen Mitwirkungsrechts der Koalitionen würde einerseits der "Verfassungswirklichkeit" (1) gerecht, andererseits die tarifliche Regelungsmacht an die Ziele des Staates binden, "dem die Sorge um das Gemeinwohl der Gesamtgesellschaft aufgegeben ist" (2).

Die Bindung der Tarifpartner an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch eine Lenkungsmaßnahme der "verbindlichen Konzertierten Aktion" ist daher zulässig.

§ 4 Zusammenfassung

Eine Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch Wirtschaftslenkungsmaßnahmen ist zur Erreichung der gesamtwirtschaftlichen Ziele des Art. 109 Abs. 2 GG i.V. § 1 StabG notwendig. Eine solche Bindung ist auch geeignet, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu erlangen und zu sichern.

Bei den Wirtschaftslenkungsmaßnahmen ist zwischen Steuerungsmitteln *de lege lata* und *de lege ferenda* zu unterscheiden.

(1) Krüger, Grenzen, S. 29, 32, 35.

(2) Kaiser, Repräsentation organisierter Interessen, S. 88.

Als Maßnahme lenkender Beeinflussung der Tarifpartner kommt de lege lata die Einschaltung der Gerichte in Betracht. Dieses Lenkungsmittel ist zur wirksamen Bindung der Koalitionen an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ungeeignet, da die Einschaltung der Gerichte vom Willen der Tarifvertragsparteien abhängig ist.

De lege ferenda sind die Lenkungsmittel der staatlichen Lohnfestsetzung, die Bindung des koalitionsmäßigen Lohnregelungsrechts an Toleranzgrenzen oder ein staatliches Genehmigungs- oder Widerspruchsrecht sowie die gesetzliche Einführung einer verbindlichen Konzertierten Aktion in Erwägung zu ziehen.

Eine gesetzliche Bindung der koalitionsmäßigen Lohngestaltung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch staatliche Lohnfestsetzung sowie durch Bindung an Toleranzgrenzen oder ein staatliches Genehmigungs- oder Widerspruchsrecht ist unzulässig, da sie einen Eingriff in den unantastbaren Kernbereich tariflichen Lohngestaltungsrechts enthält. Eine Bindung der Tarifpartner an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch das Lenkungsmittel einer verbindlichen Konzertierten Aktion ist dagegen zulässig.

ZUSAMMENFASSUNG

Wirtschaftslenkung ist die bewußte und steuerbare Einflußnahme auf die Wirtschaft durch den Staat unter Einsatz hoheitlicher Mittel mit spezifischem Lenkungscharakter. Nach der Rechtseinwirkung der Lenkungsmaßnahmen ist zwischen indirekter (indikativer) und direkter (imperativer) Wirtschaftslenkung zu unterscheiden. Eine indirekte Wirtschaftslenkung überläßt es der Entscheidungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte, wie sie auf die Lenkungsmaßnahmen reagieren. Die direkte Wirtschaftslenkung, deren Maßnahmen unter Umständen eine Einschränkung der grundrechtlichen Freiheiten enthalten, ist mit Befehlswang ausgestattet. Ein Steuerungsmittel der indirekten Wirtschaftslenkung ist die Globalsteuerung. Unter ihr ist die Beeinflussung der makroökonomischen Größen durch den Staat, mit dem Ziel der Erlangung und Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG, § 1 StabG), zu verstehen.

Aus den koalitionsmäßigen Lohnvereinbarungen ergeben sich makroökonomische Auswirkungen. Die Tarifpartner sind daher in der Lage, den Erfolg der zur Erlangung und Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vom Staat ergriffenen Maßnahmen zu verhindern. Die Bindung der tariflichen Lohnfestsetzung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ist deshalb eine national-ökonomische Notwendigkeit.

Direkte und indirekte Wirtschaftslenkungsmaßnahmen sind mit der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft vereinbar. Letztere ist die Gesamtheit der grundgesetzlichen Normen, die dem faktischen Verhaltensmuster Wirtschaftsordnung einen (Normen-)Rahmen aufstellt. Die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft wird durch die Grundrechte, die Staatszielbestimmungen und die Gesetzgebungskompetenzen zur Gestaltung der Wirtschaft bestimmt.

Das Grundgesetz ist wirtschaftspolitisch neutral. Aus der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes folgt, daß der Gesetzgeber berechtigt ist, jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen. Der Gesetzgeber ist daher auch zur Lenkung der Wirtschaft befugt, ohne sich auf eine besondere Kompetenz zur Wirtschaftslenkung stützen zu müssen. Dagegen bedarf der Gesetzgeber der Rechtsgrundlage einer (besonderen) Lenkungsermächtigung, wenn Maßnahmen der direkten Wirtschaftslenkung Beschränkungen grundrechtlicher Freiheiten enthalten. Ermächtigungen zur Lenkung durch indirekte Maßnahmen dieser Art enthalten das Sozialstaatsprinzip sowie die Kompetenzen des Art. 74 Nr. 11 und 12 GG.

Die Tarifaufonomie ist eine vom Staat verliehene, nicht verfassungsunmittelbare Rechtssetzungsmacht der Koalitionen. Aufgrund von Art. 9 Abs. 3 GG ist der (einfache) Gesetzgeber verpflichtet, ein verfassungskongruentes Gesetz bereitzustellen, das den Koalitionen den Abschluß von rechtsverbindlichen Tarifverträgen gestattet. Dieser Verpflichtung ist der Gesetzgeber mit dem Erlass des Tarifvertragsgesetzes nachgekommen.

Art. 9 Abs. 3 GG gewährt den Tarifpartnern keinen Rechtssetzungsanspruch, der sich aus einem verfassungsrechtlichen, kompetenzrechtlichen Zuständigkeitssystem Staat / Koalitionen herleitet. Alleiniger Kompetenzin-

haber zur Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist daher der Staat. Staatliche Gesetzgebung und Koalitionen stehen sich somit im Verhältnis von Zuständigkeit und Freiheit und nicht von konkurrierenden Zuständigkeiten gegenüber.

Aufgrund seiner Ermächtigung ist der Gesetzgeber befugt, auch das koalitionsmäßige Lohngestaltungsrecht zu regeln. Unantastbarer, durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützter Inhalt ist ein Kernbereich koalitionsmäßiger Lohngestaltung. Dieser Kernbereich ist zugleich Grenze jeder staatlichen Regelung der Tarifautonomie.

Art. 9 Abs. 3 GG ist ein funktionales Freiheitsrecht. Die Tarifautonomie ist daher ein zweckgebundenes Betätigungsrecht der Koalitionen, das im Zweck zugleich seine Grenzen findet.

Der Staat ist berechtigt, auf die Tarifpartner lenkenden Einfluß zu nehmen, wenn sie die Grenzen ihrer Regelungsmacht überschreiten. Solche Grenzen sind die durch das Schutz- und Ordnungsprinzip, das Sozialstaatsprinzip und die Bindung des tariflichen Lohnregelungsrechts an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht aufgestellten Schranken.

Als Maßnahme lenkender Beeinflussung der Tarifpartner kommt de lege lata die Einschaltung der Gerichte in Betracht. Dieses Lenkungsmittel ist zur wirksamen Bindung der Koalitionen an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ungeeignet, da die Einschaltung der Gerichte vom Willen der Tarifvertragsparteien abhängig ist.

De lege ferenda sind die Lenkungsmittel der staatlichen Lohnfestsetzung, die Bindung des koalitionsmäßigen Lohnregelungsrechts an Toleranzgrenzen oder ein staatliches Genehmigungs- oder Widerspruchsrecht sowie die gesetzliche Einführung einer verbindlichen Konzertierten Aktion in Erwägung zu ziehen.

Eine gesetzliche Bindung der koalitionsmäßigen Lohngestaltung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch staatliche Lohnfestsetzung sowie durch Bindung an Toleranzgrenzen oder ein staatliches Genehmigungs- oder Widerspruchsrecht ist unzulässig, da sie einen Eingriff in den unantastbaren Kernbereich tariflichen Lohngestaltungsrechts enthält. Eine Bindung der Tarifpartner an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch das Lenkungsmittel einer verbindlichen Konzertierten Aktion ist dagegen zulässig.

Lebenslauf

Am 17. Oktober 1940 wurde ich als Sohn des Bankangestellten Dr. rer. pol. Werner Rohde und seiner Ehefrau Hella, geb. Behnke, in Birkenwerder bei Berlin geboren.

Nach fünfjährigem Besuch der Grundschule in der DDR kam ich auf das humanistische Menzel - Gymnasium zu Berlin-Tiergarten in Westberlin, an dem ich im März 1962 die Reifeprüfung bestand.

Im Sommersemester 1962 begann ich an der Freien Universität mit dem Studium der Rechtswissenschaften. Am 17. Januar 1968 legte ich dort die erste juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt ab.

Im Februar 1968 trat ich im Oberlandesgerichtsbezirk Celle in den Vorbereitungsdienst ein und wurde im November 1969 in den Oberlandesgerichtsbezirk München versetzt. Vom Wintersemester 1970/71 bis Sommersemester 1972 studierte ich Rechtswissenschaften an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz. Vor dem Landesjustizprüfungsamt München bestand ich am 16. März 1972 die zweite juristische Staatsprüfung.

Seit dem 1. April 1972 bin ich als Angestellter in der Industrie tätig.

Die mündliche Doktorprüfung legte ich am 25.6.1973 ab.

